



# La politique étrangère du mexique vis-à-vis de l'Amérique latine pendant le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006). Regards et perspectives.

Dainzú López de Lara Espinosa

## ► To cite this version:

Dainzú López de Lara Espinosa. La politique étrangère du mexique vis-à-vis de l'Amérique latine pendant le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006). Regards et perspectives.. Science politique. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2011. Français. NNT : 2011PA030157 . tel-01155501

**HAL Id: tel-01155501**

**<https://theses.hal.science/tel-01155501>**

Submitted on 26 May 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3

ED – 122 Europe Latine – Amérique Latine  
Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine

Thèse de doctorat : Sciences Politiques

Dainzú LÓPEZ DE LARA ESPINOSA

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO  
DURANTE EL GOBIERNO DE VICENTE FOX  
(2000-2006).  
*ENTRE TRADICIÓN Y CAMBIO.***

Thèse dirigée par  
M. Georges COUFFIGNAL

**Soutenue: 2 décembre 2011.**

**Jury :**

Mme. Hélène COMBES, Attachée de recherche au CNRS, CERI-FNSP.

M. Georges COUFFIGNAL, Professeur à l'Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, directeur de thèse.

M. Olivier DABÈNE, Professeur à Sciences Po, Paris, rapporteur.

Marie-France Prévôt-Schapira, Professeur émérite, Université Paris VIII.

Mme. Isabelle VAGNOUX, Professeur à l'Université d'Aix-en-Provence, rapporteur.



UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3

ED – 122 Europe Latine – Amérique Latine  
Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine

Thèse de doctorat : Sciences Politiques

Dainzú LÓPEZ DE LARA ESPINOSA

**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU MEXIQUE  
SOUS LE GOUVERNEMENT DE VICENTE  
FOX (2000-2006).**  
*ENTRE TRADITION ET CHANGEMENT.*

Thèse dirigée par  
M. Georges COUFFIGNAL

**Soutenue: 2 décembre 2011.**

**Jury :**

Mme. Hélène COMBES, Attachée de recherche au CNRS, CERI-FNSP.  
M. Georges COUFFIGNAL, Professeur à l'Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, directeur de thèse.  
M. Olivier DABÈNE, Professeur à Sciences Po, Paris, rapporteur.  
Marie-France Prévôt-Schapira, Professeur émérite, Université Paris VIII.  
Mme. Isabelle VAGNOUX, Professeur à l'Université d'Aix-en-Provence, rapporteur.



## Résumé

**Titre : « La politique étrangère du Mexique sous le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006).  
Entre tradition et changement. »**

Le développement démocratique engendre-t-il un changement dans la politique étrangère du Mexique ?

La politique étrangère « traditionnelle » mexicaine est réputée pour être passive, légaliste et nationaliste, telle la définie le Parti Révolutionnaire Institutionnel au début du XX<sup>ème</sup> siècle, jusqu'à la fin des années 1990. Depuis cette date, la politique étrangère mexicaine est en pleine transition sous l'effet d'un nouvel ordre mondial et du processus de démocratisation interne.

En 2000, l'élection du président Fox jouit d'une légitimité internationale qui lui permet de renouveler la politique extérieure en se focalisant sur la défense des droits de l'Homme et de la démocratie. Ce changement diplomatique marque une rupture politique avec le régime précédent. Par le biais de la révision du ALENA, il cherche d'une part, à approfondir l'intégration avec les États-Unis avec la négociation d'un accord migratoire, et d'autre part, à développer une activité multilatérale, en particulier au sein des forums de l'ONU. Cette politique vise à réduire la dépendance du Mexique vis-à-vis des États-Unis en intensifiant sa présence multilatérale. Cet objectif sera néanmoins fortement perturbé par des éléments internes, comme l'inertie bureaucratique, et externes, avec les attentats terroristes du 11 septembre.

Cette recherche s'appuie sur la littérature politiste spécialisée sur la politique étrangère mexicaine. Elle critique les analyses qui s'attachent exclusivement à démontrer le manque d'habileté et les erreurs diplomatiques de l'administration Fox. La thèse soutient au contraire, que ces changements ont permis de mettre sur l'agenda politique des dossiers fondamentaux comme la politique migratoire, les droits de l'Homme et la coopération pour le développement.

**Mots clés : politique étrangère, relations Mexique-États-Unis, migration, multilatéralisme, organisations internationales, relations Mexique-Cuba.**

## Resumen

**Título: “La política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Entre tradición y cambio.”**

¿Hubo cambio en la política exterior de México con la llegada de la democracia?

La política exterior “tradicional” de México, conocida como pasiva, legalista y nacionalista, instalada a inicios del siglo XX por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se enfrenta, en los años noventa, a un doble contexto de transición: el externo, ante la influencia de un nuevo orden mundial; y el interno, con el proceso de democratización.

La elección del 2000, considerada un proceso electoral transparente y equitativo, le otorga al gobierno de Fox una legitimidad internacional que le permite proponer una agenda de política exterior “nueva”, centrada en la protección de los derechos humanos y la democracia. Esto representa una ruptura política con respecto al régimen anterior y un signo de cambio en el comportamiento hacia el exterior.

El nuevo programa de política exterior incluye una estrategia complementaria: primero, profundizar la integración con Estados Unidos, mediante la revisión del TLCAN, con la negociación de un acuerdo migratorio; y segundo, una actividad multilateral, particularmente en los foros de la ONU. Esta política busca reducir la dependencia de Estados Unidos, intensificando su presencia multilateral. Este objetivo es revertido a causa de factores tanto de causalidad interna como externa, como las inercias burocráticas y los efectos de los atentados del 11 de septiembre.

Esta investigación se basa en la literatura especializada sobre la política exterior mexicana, y critica los análisis enfocados exclusivamente en la falta de habilidad y los errores diplomáticos de la administración Fox. Esta tesis sostiene lo contrario, que estos cambios permitieron meter en la agenda política temas fundamentales como la política migratoria, los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo.

**Palabras clave: política exterior de México, relaciones México-Estados Unidos, migración, multilateralismo, organizaciones internacionales, relaciones México-Cuba.**

## Abstract

Title: **“Mexican Foreign Policy during Vicente Fox’s Government (2000-2006). Between Tradition and Change.”**

Has Mexican foreign policy changed with the advent of the new democratic rule in Mexico?

Traditional Mexican Foreign Policy, known as passive, reactive, legalistic, and nationalistic, was installed by the Institutional Revolutionary Party (PRI) from the start of the 20<sup>th</sup> century to the late 90s. Since that date, Mexican foreign policy faces a double transformation dynamic: the external, with the establishment of a new world order; and the internal, with the Mexican democratization process.

2000 elections, depicted as a transparent process, gave president Vicente Fox sufficient international legitimacy to modify foreign policy agenda, introducing the protection of human rights and democratic values. These changes produce a political rupture with the previous regime and triggered a change in the foreign policy behaviour.

The new foreign policy program includes a complementary strategy: first, widen the regional integration within the United States, by the revision of the NAFTA, with a negotiation of a migration agreement; second, deploying a strong multilateral activity (mainly United Nations forums). This stratagem seeks to reduce Mexico’s U.S. dependence, by intensifying its multilateral presence. But, internal and external causalities, inertial bureaucratic practices and the effects of September 11 reversed this policy.

This research is based on political literature specialized in Mexican foreign policy. It critically analyzes the classic approach that focus exclusively on the lack of diplomatic skill and blunders of Fox’s administration. This thesis argues instead that these changes have helped set the political agenda of fundamental issues as migration policy, human rights and development cooperation.

Keywords: **foreign policy analysis, U.S-Mexico relations, migration, multilateralism, international organizations, Cuba-Mexico relations.**





*A Paty, mi madre*

*A Apolo, mi hermano*

*A la memoria de mi padre*

*Y de Laura mi abuela*



## Agradecimientos

Agradezco al IHEALy a su comunidad; a mi director de tesis, Georges Couffignal quien me guió y acompañó durante este proceso. Expreso mi más alta gratitud a CONACyT y a la Embajada Francesa en México, quienes financiaron esta investigación.

Quiero agradecer también a las personas que durante todos estos años me han apoyado, guiado y aconsejado. Una especial mención a Mme. Marie-Christine Kessler y Humberto Garza Elizondo quienes me ayudaron en momentos clave de esta investigación. Y a Marie-Lorraine Bachelet quien facilitó e hizo posible numerosos trámites administrativos.

Mi eterna gratitud a mi familia en París, François Dedieu y Lili Riveros. A mis amigos y compañeros que me han acompañado a lo largo de esta travesía, Norma Muñoz del Campo, Patricia Ohanian, Pauline Hartmann, Jonás Romo, José Salazar, Raúl Matta, Ezequiel Zárate y Raphaële Goulet, Martha Ayala, Agnès Merat, Anna-Livia Susini, Volker Barth, Roberto Campos, Daniel Tobar-Richter, Jorge Castillo, Jean-Marc Rousseau y Raquel Rojero. A la memoria de mi querido amigo Juan-Cristián Iturriaga, quien me pidió no hacer una oda sobre esta política exterior, espero no haberle fallado. A mis lectores Domingo García, Patricia Somellera, José Castelazo, Sebastien Riemann, Luis Gutiérrez y Juan-Pablo Calderón; a mi traductor Antonin Ropert.

Quisiera agradecer también a todos aquellos que estuvieron disponibles para las entrevistas, con las cuales no sólo logré enriquecer mi trabajo, sino que me orientaron en direcciones hasta ese momento insospechadas: David Recondo, Juan Antonio LeClercq, David Nájera, Porfirio Muñoz Ledo, Rubén Aguilar, Alfonso Sánchez Mújica, David Mena, Jorge Schiavon, Rafael Velázquez y Sergio Aguayo. Muy especialmente a Ricardo Pascoe con quien tuve la oportunidad de intercambiar puntos de vista una y otra vez sobre el conflicto diplomático y sobre Cuba.

Finalmente, quiero agradecerle a Albert Beele por su motivación diaria y por darme el ejemplo de la disciplina y el trabajo, sin ti esto no hubiera sido posible, *je t'aime*.

Al Colegio de San Luís y su comunidad por abrirme sus puertas y haberme dado la hermosa experiencia de estar al frente a un salón de clases.



# LA POLÍTICA EXTERIOR DE MEXICO DURANTE EL GOBIERNO DE VICENTE FOX (2000-2006). *ENTRE TRADICIÓN Y CAMBIO.*

There is nothing permanent except change.  
-Heraclitus of Ephesus (535-475 BC).

## Índice

---

<b>Índice.....</b>	<b>13</b>
<b>Índice de cuadros y tablas.....</b>	<b>17</b>
<b>Acrónimos y abreviaciones .....</b>	<b>19</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>21</b>
A. Elección metodológica .....	24
a) Los estudios de la política exterior en México.....	25
b) Tratamiento del objeto: ¿por qué es importante la historia? .....	32
B. Hipótesis.....	34
a) Las fuentes, opinión pública y entrevistas.....	37
b) Estructura de la tesis.....	41
<b>Primera Parte.....</b>	<b>45</b>
<b>Alternancia política y cambios en la política exterior.....</b>	<b>45</b>
a) Realismo y política exterior.....	46
b) Constructivismo, identidad e interés nacional.....	47
c) La toma de decisiones.....	49
<b>Capítulo 1. Los principios de la política exterior mexicana.....</b>	<b>53</b>
Sección 1. Marco histórico.....	56
A. Política exterior tradicional de México: entre sus principios e intereses.....	56
a) Condicionantes históricos de la política exterior de México.....	56
b) Origen y doctrina de los principios de política exterior mexicana.....	58
B. De la política exterior tradicional al “pragmatismo”.....	61
a) Evolución de la política exterior (1950-1990).....	62
b) Política exterior y política económica (1980-1990).....	67
- Efectos del TLCAN.....	71
- Los retos económicos y la doctrina de Fox.....	72
Sección 2. Marco normativo y actores clave en la política exterior de México.....	75
A. Política exterior y toma de decisiones.....	76
a) Los actores centrales en política exterior.....	77
b) El actor central en la política exterior: el presidente.....	79
B. Política exterior y el rol del Congreso.....	81
a) La negativa de los viajes.....	82
b) Otras fuentes de conflicto y tensión.....	84
Conclusión .....	86

<b>Capítulo 2. Los ejes de la política exterior de Vicente Fox.</b>	<b>87</b>
Sección 1. Elección 2000.	90
A. La elección del 2000: la ruptura.	90
a) ¿De dónde viene México?	93
b) ¿Qué hace posible la victoria de Vicente Fox?	98
- La estrategia ganadora: mercadotecnia política.	100
c) Oposición y política exterior.	103
B. Actores formales e ideas de política exterior.	105
a) El equipo.	107
- Nueva estructura en el gobierno.	108
b) Vicente Fox y Jorge G. Castañeda.	109
- Castañeda: ideas de política exterior.	111
Sección 2. Los ejes estratégicos.	112
A. Bases y estrategias: política exterior (2001-2006).	112
a) El interés nacional y objetivos.	115
- La imagen de México: proyecto cultural.	117
B. Los ejes estratégicos.	119
a) Defensa de la democracia y derechos humanos.	120
b) “Activismo” multilateral y observación de normas internacionales.	122
- México en el Consejo de Seguridad de la ONU.	125
c) Atención prioritaria a los socios estratégicos.	128
- Defensa de los mexicanos en el extranjero.	130
Conclusión	132
<b>Segunda Parte.</b>	<b>135</b>
<b>México, entre bilateralismo y multilateralismo.</b>	<b>135</b>
<b>Capítulo 3. México-EUA: del acuerdo migratorio al muro.</b>	<b>143</b>
a) Implementación de la política exterior.	144
b) Relación México-Estados Unidos: del conflicto a la integración.	145
c) Realismo e interdependencia, relación México-Estados Unidos.	147
d) Interdependencia.	151
Sección 1. Por una relación estratégica México – Estados Unidos.	154
A. El “bono democrático” y el acuerdo migratorio.	157
a) Por una Comunidad en América del Norte.	158
b) El “Pacto Guanajuato”: por un acuerdo migratorio integral.	160
- Juego a dos niveles: esquema de Robert Putnam.	165
B. El “acuerdo migratorio”, las razones de Bush y Fox.	168
a) Bush y los “latinos”.	172
Sección 2. Fin del acuerdo migratorio: el 11 de septiembre (11/9).	174
A. Consecuencia para la estrategia bilateral.	175
a) El falso relance.	177
B. Respuesta unilateral: el muro.	181
a) Las políticas anti-inmigración.	182
b) ASPAN.	184
Conclusión	188
<b>Capítulo 4. El dilema de México, entre Estados Unidos y el multilateralismo.</b>	<b>191</b>
Sección 1. México, el multilateralismo y el Consejo de Seguridad (2002-2003).	196
A. México y el multilateralismo.	196
a) México, la ONU y el Consejo de Seguridad (CS).	199
b) Debate interno en México, ¿ruptura con el pasado?	201
B. Estados Unidos vs. Irak: la prueba para México.	205
a) Negociaciones, posiciones y alianzas en el Consejo de Seguridad.	208
b) Posiciones de algunos actores políticos en México.	211
c) Repercusiones para la relación México-Estados Unidos.	212
Sección 2. Crisis del multilateralismo, México y la ONU.	215
A. Reforma de la ONU y los <i>enjeux</i> internacionales.	217
a) La controvertida reforma al Consejo de Seguridad: México vs. Brasil.	219
- México y Brasil.	220
b) México y la reforma de la ONU.	223

- Otras propuestas de reforma.....	227
B. México en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP).....	229
a) Debate entre intervención humanitaria y soberanía.....	234
- Otros países y las OMP.....	235
b) México, Estados Unidos y la Corte Penal Internacional (CPI).....	237
- Caso Avena y la Corte Penal Internacional.....	240
Conclusión.....	242
<b>Tercera Parte.....</b>	<b>247</b>
<b>Democratización, derechos humanos y tensiones con Cuba.....</b>	<b>247</b>
<b>Capítulo 5. Factores internacionales para el cambio democrático en México.....</b>	<b>253</b>
Sección 1. El ámbito internacional y democratización en México.....	258
A. El papel de los actores internacionales.....	260
a) La presión de Estados Unidos.....	261
b) ONU y OEA: procesos electorales y derechos humanos.....	266
- Derechos humanos.....	268
c) Sistema interamericano y cláusula democrática.....	270
- Cláusula democrática y el ALCA.....	274
B. La Unión Europea y la cláusula democrática.....	275
a) Cumbres birregionales, América Latina – Unión Europea.....	278
Sección 2. Compromisos internacionales en derechos humanos.....	281
A. Aplicación interna del derecho: ACNUDH.....	284
a) Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI).....	288
b) Obstáculos para la plena defensa de los derechos humanos en México.....	290
B. De la Comisión al Consejo de Derechos Humanos (ONU).....	293
a) Transición de Comisión a Consejo de Derechos Humanos (ONU).....	297
b) La elección de México y sus primeras acciones.....	299
Conclusión.....	302
<b>Capítulo 6. Tribulaciones de una diplomacia, el conflicto bilateral México-Cuba.....</b>	<b>305</b>
Sección 1. Cuba y México: del pacto de no intervención al agotamiento de la relación.....	312
A. Construcción del acuerdo tácito de no intervención.....	312
a) Periodo álgido de las relaciones interamericanas (1960).....	315
b) Pragmatismo de la política exterior mexicana, efectos a Cuba, (1990).....	320
B. El gobierno de Vicente Fox: las intenciones y los hechos.....	329
a) Signos de enfriamiento: contradicciones diplomáticas y burocráticas.....	331
b) ¿Tradición diplomática o pragmatismo exterior? “Juego en dos niveles”.....	332
Sección 2. Crisis diplomática México-Cuba: ¿daño colateral o rompimiento intencional?.....	340
A. Desarrollo de los acontecimientos.....	340
- Legisladores y visita de Fox a Cuba.....	341
a) Visita de Fox a La Habana y los temas de tensión.....	342
b) El “guaguazo”.....	345
B. Rompimiento <i>de facto</i> de las relaciones bilaterales.....	349
a) “Comes y te vas:” intercambio del voto por el ridículo internacional.....	351
b) La intervención de Cuba y el retiro de embajadores.....	355
Conclusión.....	359
<b>Conclusión general.....</b>	<b>363</b>
A. Cambio y continuidad, factores internos y externos.....	364
Parte I.....	365
Parte II.....	367
Parte III.....	368
B. Perspectivas de futuro.....	370
<b>Bibliografía general.....</b>	<b>373</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>405</b>
I. Lista de entrevistas.....	407
II. “Resultados elecciones 2000.”.....	409
III. “Cuadro PND.”.....	411
IV. “Renuncia Castañeda.”.....	413



V. "Carta de renuncia, Adolfo Aguilar."	421
<b>Résumé en français</b>	<b>423</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>423</b>
A. Choix méthodologique	425
B. Hypothèse, structure et sources	426
<b>Première partie</b>	<b>429</b>
<b>Alternance politique et changement de politique étrangère</b>	<b>429</b>
<b>Chapitre 1. Les principes de la politique étrangère mexicaine</b>	<b>430</b>
A. La politique étrangère traditionnelle du Mexique: entre principes et intérêts	430
B. Le cadre normatif et les acteurs clés de la politique étrangère du Mexique	434
<b>Chapitre 2. Les axes stratégiques de la politique étrangère de Vicente Fox</b>	<b>438</b>
A. L'élection de 2000: la rupture	438
B. Les axes stratégiques	442
<b>Deuxième Partie</b>	<b>445</b>
<b>Le Mexique entre bilatéralisme et multilatéralisme</b>	<b>445</b>
<b>Chapitre 3. Mexique - États-Unis: de l'accord migratoire au mur frontalier</b>	<b>446</b>
A. Pour une relation stratégique entre le Mexique et les États-Unis	448
B. Fin de l'accord migratoire: le 11 septembre (11/9)	451
<b>Chapitre 4. Le dilemme mexicain : entre le multilatéralisme et les États-Unis</b>	<b>454</b>
A. Le Mexique, le multilatéralisme et le Conseil de Sécurité (2002-2003)	455
B. Crise du multilatéralisme, le Mexique et la réforme de l'ONU	458
<b>Troisième partie</b>	<b>463</b>
<b>Démocratisation, droits de l'Homme et tensions avec Cuba</b>	<b>463</b>
<b>Chapitre 5. Les facteurs internationaux du processus démocratique au Mexique</b>	<b>464</b>
A. La scène internationale et la démocratisation au Mexique	464
B. Les engagements internationaux en matière de droits de l'Homme	468
<b>Chapitre 6. Les vicissitudes d'une diplomatie : le conflit bilatéral entre le Mexique et Cuba</b>	<b>472</b>
A. Cuba et le Mexique: du pacte de non-intervention à l'épuisement d'une relation	473
B. La crise diplomatique entre le Mexique et Cuba : dommage collatéral ou rupture intentionnelle ?	475
<b>Conclusion générale</b>	<b>481</b>

## Índice de cuadros y tablas

---

### Introducción

Esquema 1. Enfoques teóricos de la política exterior de México..... 27

### Capítulo 1. Sección 1

Esquema 2. Esquema de la política exterior mexicana (PEM). .....61

### Capítulo 2. Sección 1

Porcentaje en las votaciones, elecciones julio 2000..... 98

### Segunda Parte. Introducción

Cuadro 1. Comparativo miembros del TLCAN.....135

Tabla 2. Inmigración mexicana registrada en Estados Unidos.....137

### Capítulo 3. Introducción

Esquema del proceso de implementación de una política.....144

Tabla 3. Monto remesas, 1990-2009.....169

Tabla 4. Población hispana registrada en Estados Unidos.....174

### Capítulo 5. Sección 2.

Cuadro 1. Países que han invitado a la observación de DH (ONU)....285

Cuadro 2. Institucionalización y transversalización de los DH.....287

Cuadro 3. Propuestas y compromisos de México en la CDH-ONU....294

### Capítulo 6. Sección 1

Cuadro 1. Intercambio comercial de México con Cuba,1994-2000...326



## Acrónimos y abreviaciones

---

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALENA	Accord de Libre Échange Nord-Américain
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
BANXICO	Banco Nacional de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDH-ONU	Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas
CIA	Central Intelligence Agency
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COLMEX	El Colegio de México
CPI	Corte Penal Internacional
CS-ONU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
DEA	Drug Enforce Agency
DHS	Department of Homeland Security
ECOSOC	Economic and Social Council
EUA	Estados Unidos de América
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDN	Frente Democrático Nacional
FIFA	Federación Internacional de Football Asociación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPA	Foreign Policy Analysis
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GWOT	Global War on Terrorism
HRW	Human Rights Watch
IED	Inversión Extranjera Directa
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
IMRED	Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (México)
INS	Instituto de Inmigración y Naturalización (EUA)
MERCOSUR	Mercado Común Sudamericano
NAC	North América Commission
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPANAL	Organismo por la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina
PAN	Partido Acción Nacional
PHC	Pew Hispanic Center

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Institucional Revolucionario
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PT	Partido del Trabajo (México)
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEM	Servicio Exterior Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRIFE	Tribunal Federal Electoral
UE	Unión Europea
UIA	Universidad Iberoamericana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

## Introducción

---

¿Hubo cambio o continuidad en materia de política exterior durante el gobierno de Vicente Fox?<sup>1</sup> Esta es la pregunta que todo observador se podría formular. La respuesta a simple vista parecería ser de “cambio”, ante un contexto doble de transformación política. Por un lado, el establecimiento de un nuevo orden internacional,<sup>2</sup> y por el otro, la llegada de un nuevo gobierno federal en México, emanado de un partido político diferente al PRI (1929-2000). Las variables anteriores nos permiten deducir que la política exterior implementada por el gobierno “foxista” fue de “cambio”; que tuvo la intención de romper con la posición tradicional de México en política exterior.

Para estudiar la evolución de la política exterior no se puede hacer abstracción de este doble contexto de transición política. Por lo tanto se presenta una doble problemática, más compleja: la política exterior mexicana es determinada por la combinación de fuerzas políticas internas y externas. Como lo entienden Cox y Sinclair:<sup>3</sup> “el mundo contemporáneo se caracteriza por el cambio. En un sentido trivial, por supuesto, el cambio nunca se detiene.” Así que para entender en qué consiste la nueva política exterior propuesta por la administración Fox se requiere tomar en cuenta las dos dinámicas, donde lo interno y lo externo están irremediabilmente, inextricablemente ligados, lo que da lugar a la invención del término “*intermestic*”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Trabajos como el de: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002; Rafael Velázquez Flores, (coord.) *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002; Humberto Garza Elizondo, (ed.), Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010; Alejandro Anaya Muñoz, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, s/f, s/ed., etc.

<sup>2</sup> Por “nuevo orden internacional” se entiende el que sustituye la división bipolar de la Guerra fría. Especialistas consideran que éste es sustituido por un orden multipolar, aunque otros arguyen que es por uno unipolar. Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, “Introduction”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 4. Philippe Moreau Defarges, *L'ordre mondial*, Armand Colin, París, 1998, p. 5-6; define el “orden” como un conjunto más o menos coherente, de principios más o menos estables, de reglas, de prácticas, disposiciones que son interiorizadas por los actores concernidos (individuos, comunidades, Estados, etc.).

<sup>3</sup> Robert Cox & Timothy Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, 1996, p. 4.

<sup>4</sup> *Intermestic* es la síntesis anglosajona de “internacional” y “doméstico”, que no se refiere a ninguna escuela de pensamiento, sino a un enfoque estratégico de “administrar” (*management*) el campo de las relaciones exteriores, que da una importancia igualitaria a las esferas doméstica e internacional en las relaciones internacionales. Frédéric Charillon, *États et acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne dans la Guerre du Golfe. Politique étrangère et stratégies non étatiques*, tesis de doctorado, Ciencias Políticas, dirigido por Bertrand Badie, Instituto de Estudios Políticos de París (IEP), 1996, p. 57. El autor hace referencia al primer trabajo que trata el término, Bayless Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, enero 1977; donde se utiliza para identificar el papel del Congreso y del presidente para determinar la política exterior estadounidense.

La segunda guerra mundial da como resultado la guerra fría, donde el mundo se divide en dos bloques, el socialista y el capitalista, encabezado por Estados Unidos. México deja atrás décadas de desconfianza y alejamiento con su vecino y lo abastece, logrando así uno de los periodos más prósperos en su historia, el “milagro mexicano”<sup>5</sup>. Sin embargo, el enfrentamiento ideológico que había marcado las relaciones internacionales desde el fin de la segunda guerra mundial llega a su fin, lo cual trae un nuevo arreglo en la relación entre las naciones. Los años noventa son considerados un punto de quiebre, la caída del muro de Berlín, “el *–big bang–* de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales”<sup>6</sup>. Con ello, casi ningún país del orbe queda fuera de la influencia del vencedor, Estados Unidos. México entra a un proceso de transición a la democracia, donde su política exterior pasa de un enfoque tradicional a uno más pragmático, más económico, que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el *big bang* del reposicionamiento [sic.] de México en el mundo.

La turbulencia de los años noventa genera transformaciones profundas en México, donde la política exterior se plantea como una herramienta para el desarrollo económico. El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) comparte el modelo económico-comercial de sus antecesores, Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), pero agrega un elemento original, la dimensión humana, donde los derechos humanos y la democracia serían la punta de lanza de una nueva estrategia internacional. Lo que se traduce en la defensa de los migrantes y de establecer mecanismos de cooperación con los organismos internacionales en materia de derechos humanos. Por lo que la política exterior de México se encuentra entre su tradición (los principios) y la búsqueda de su inserción como un actor preponderante de la vida internacional, adaptándose a un mundo que presenta nuevos problemas y desafíos.

En el campo interno, este periodo esta marcado por las elecciones del año 2000, las cuales representan un punto de quiebre en la historia política mexicana. Los resultados dan como vencedor a un presidente diferente al PRI, partido que había detentado el poder por más de 70 años. La alternancia en el gobierno federal trae expectativas inusitadas en la población, donde se vislumbraba el “cambio” de prácticas autoritarias a unas más democráticas.<sup>7</sup> El gobierno de Vicente

---

<sup>5</sup> El milagro mexicano es un periodo de bonanza económica transcurrido entre 1940 y 1970, que se desarrolla gracias al abastecimiento de materias primas a Estados Unidos, a cambio, recibía maquinaria y tecnología. En este periodo se crearon las instituciones políticas y sociales del país y se mantiene un modelo de desarrollo proteccionista que alcanza tasas de crecimiento anuales de alrededor 7%.

<sup>6</sup> Frédéric Charillon, *ibid.*, p. 25.

<sup>7</sup> Lorenzo Meyer es el primer académico mexicano que definió al sistema político mexicano como autoritario (Cap. 1. “De la política exterior tradicional al pragmatismo”). Lorenzo Meyer”, *Historical Roots of the Authoritarian State in*

Fox utilizó la política exterior para desmarcarse del régimen anterior, concibiéndola como una herramienta para que el ámbito externo permitiera “anclar” la democracia en México.

“La política exterior cambia, pero ¿podemos cambiar de política exterior?”<sup>8</sup> Esta pregunta es relevante en un contexto donde el gobierno de Fox plantea “actualizar”<sup>9</sup> la política exterior de México, basado en la alta legitimidad que detenta al inicio de su gobierno, tanto al interior como en el exterior. El cambio democrático en México implica, de alguna forma, desmarcarse del antiguo régimen, y ello incluye a la política exterior mexicana llamada “tradicional”<sup>10</sup>. Sin embargo, Frédéric Charillon sugiere que “los constreñimientos evolucionan y nosotros sólo tratamos de reaccionar; pero la práctica y la naturaleza misma de la política exterior son difíciles de modificar. Ya sea que se atribuya a los intereses nacionales permanentes, al peso de la historia, a la rigidez del sistema internacional, a la inercia burocrática o al peso de la construcción de identidades, la situación sigue siendo la misma.”<sup>11</sup> Es por ello que en un contexto de cambio político se puede asumir fácilmente que los cambios en las políticas (*policies*), en este caso la política exterior, vienen por añadidura.

Lo que arroja un segundo cuestionamiento, que tiene que ver con la factibilidad de que –la llegada de un nuevo partido en el gobierno pueda romper con una política exterior que cuenta con una larga tradición diplomática-. Esto no quiere inferir, que la política exterior implementada por el PRI se haya mantenido constante durante setenta años, la cual se ganó un respeto y prestigio internacional al promover preceptos como la paz, la seguridad internacional, el desarme, la solución pacífica de controversias, la no intervención, así como la libre autodeterminación de los pueblos.<sup>12</sup>

Para analizar la política exterior del gobierno de Fox se requiere identificar aquellos elementos que intervienen, tanto internos como externos, en la formulación e implementación de la política exterior mexicana. Por un lado, los elementos formales, es decir, las variables independientes como

---

Mexico”, in José Reyna & Richard S. Winert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia Institute of the Study of Human Issues, 1977. Citado por Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México, 2010, p. 19-21.

<sup>8</sup> Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, 2002, París, p. 21.

<sup>9</sup> Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMR/SRE, # 64, jul.-oct. 2001, p. 43

<sup>10</sup> La política exterior mexicana llamada tradicional se refiere al periodo que va de la posrevolución hasta fines de los años ochenta, la cual contaba con las siguientes características, ser: defensiva, reactiva, legalista, nacionalista y anti-estadounidense. En el primer capítulo se desarrollan estas características.

<sup>11</sup> Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère...*, *ibid*, p. 21.

<sup>12</sup> Por ejemplo, Alfonso García Robles, el primer mexicano en hacerse acreedor del Premio Nóbel de la Paz, por su contribución en la elaboración y ejecución del Tratado de Tlatelolco (1967), el cual establece una zona libre de armas nucleares en América Latina.



la posición geográfica, los lineamientos constitucionales, la facultad presidencial para ejecutar la política exterior, etc. Y por el otro, aquellas variables que se encuentran en constante evolución o cambio, como pueden ser los factores internacionales, aquellos en los que el gobierno central no tiene control, o aquellos que se tratan de modificar, como el cambio de interlocutores externos, eventos como una guerra, una catástrofe natural o el surgimiento de una nueva agenda, frente a lo cual la política exterior tiene que adaptarse.

### A. Elección metodológica.

La teoría de las relaciones internacionales es la principal fuente de análisis de la política exterior. Dentro de esta teoría, la política exterior no encuentra unanimidad en cuanto a su metodología analítica. Es una disciplina heurística y ecléctica<sup>13</sup> como lo es la mayoría de la ciencia política. Pero sin caer en relativismos, el carácter ecléctico de la política exterior encuentra demarcaciones teóricas que le corresponden dependiendo de la actividad que realiza. Su actividad externa se encuentra suscrita en la teoría de las relaciones internacionales. La interna, en la definición, formulación e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, este último enfoque sólo es utilizado como referencia para identificar las etapas de construcción e implementación de la política exterior; así como al proceso de toma de decisiones.

¿Cambio o adaptación de la política exterior del gobierno de Vicente Fox? Con el fin de analizarla, primero se debe tratar de entender “el cambio” en el contexto internacional, para después entender el cambio en la política exterior. Por lo que Rosati, Hagan y Sampson<sup>14</sup> sugieren hacerse las preguntas siguientes: ¿De qué manera los gobiernos responden a los cambios globales? ¿Qué significa el cambio en la política exterior? ¿Cuándo ocurre? Y ¿cómo afecta la política mundial? Ni la perspectiva de cambio ni su aplicación práctica a la política exterior en las relaciones internacionales son nuevas.<sup>15</sup> Por lo que en la introducción de la primera parte se hará una breve

<sup>13</sup> Heurístico: identifica el arte o la ciencia del descubrimiento, una disciplina susceptible de ser investigada formalmente. Ecléctico: la escuela de pensamiento que se caracteriza por escoger (sin principios determinados) concepciones filosóficas, puntos de vista, ideas y valoraciones entre las demás escuelas, que se asume puedan llegar a ser compatibles de forma coherente, combinándolas y mezclándolas aunque el resultado pueda ser a menudo contrapuesto sin llegar a formar un todo orgánico. *Le Petit Robert de la langue française*, 2006.

<sup>14</sup> Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson, “Introduction”, Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson (ed.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, University of South Carolina Press, 1994, p. 4.

<sup>15</sup> Por ejemplo están los trabajos de Walter Carlsnaes, “On analysing the Dynamics of Foreign Policy change: a Critique and Reconceptualization”, *Cooperation and Conflict*, vol. 28, # 1, marzo 1993 y Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson (ed.), *ibid.* Citados por Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère...*, *op cit.*, p. 21. Como referencia se agrega el trabajo de Jacob Gustavsson, “How Should We Study Foreign Policy Change?”, *Cooperation*

revisión de las respuestas teóricas del “cambio” y la “adaptación” en la política exterior, particularmente el trabajo de James Rosenau.<sup>16</sup> Se presentará un panorama general de las bases teóricas del objeto de estudio, para aclarar cuál de ellos es el que mejor se adapta a este análisis. Por un lado se encuentran las teorías de las relaciones internacionales, en las cuales se inscribe el estudio y análisis de la política exterior.<sup>17</sup> Y por el otro se encuentra la opción analítica de la política exterior como una política pública planteada por Marie-Christine Kessler.<sup>18</sup> Así que cada parte presentará aquellos enfoques teóricos y herramientas analíticas que se utilizarán para el desarrollo de cada uno de ellos. Por ejemplo, entre ellos se encuentran: el enfoque paradigmático de la “interdependencia compleja” de Keohane y Nye,<sup>19</sup> que explica en gran medida la relación entre México y Estados Unidos; o la teoría de “juego a dos niveles” o *double-edge diplomacy* de Robert Putnam,<sup>20</sup> que representa los niveles de análisis (interno y externo) de la negociación internacional.

#### a) *Los estudios de la política exterior en México.*

Los estudios de la política exterior en México están condicionados por la influencia de dos factores, primero la influencia de la construcción y organización del Estado y segundo, la vecindad geográfica y el peso histórico de las relaciones con Estados Unidos.<sup>21</sup> La mayoría de ellos no hacen explícito su marco teórico,<sup>22</sup> por lo que se consideran como “híbridos”, puesto que utilizan elementos que pertenecen a más de un enfoque. Como por ejemplo el trabajo de Mario Ojeda,<sup>23</sup> que incorpora elementos realistas en combinación con factores económicos. No obstante, a final de los

---

*and Conflict*, vol. 34, # 1, marzo 1999, trabajo que retoma el de Carlsnaes y propone un modelo que promete contribuir con una ruta para estudiar el cambio de la política exterior, argumentando que los esfuerzos en la materia deben enfocarse simultáneamente en tres elementos: “*changes in fundamental structural conditions, strategic political leadership, and the presence of a crisis of some kind*”.

<sup>16</sup> James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Pinter, Londres, 1980; *The Study of Political Adaptation*, 1981; “Signals, signposts and symptoms: interpreting change and anomalies in world politics”, *European Journal of International Relations*, vol. 1, # 3, 1995; “Liberals, Populists, Libertarians, and Conservatives: the Link between Domestic and International Affairs”, *International Political Science Review*, vol. 17, # 1, 1996.

<sup>17</sup> Como el realismo, constructivismo, liberalismo y marxismo.

<sup>18</sup> Marie-Christine Kessler, “La politique étrangère comme politique publique”, in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

<sup>19</sup> Robert Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Longman, Nueva York, 2001; Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, *Interdependencia ¿Un enfoque útil para su análisis?*, Colegio de México, 1990

<sup>20</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, *International Organization*, # 42, 1988.

<sup>21</sup> Arturo Borja Tamayo, “Enfoques de los estudios de política exterior de México: evolución y perspectivas”, in Colegio de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Centro de Estudios Internacionales (CEI)/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), México, 1997, p. 19.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>23</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 1976. Citado por Arturo Borja, *ibid.* p. 24-25.

años noventa se comienzan a encontrar trabajos que incorporan marcos conceptuales emanados de la teoría estadounidense de las relaciones internacionales.

Otro problema que observa Borja es la cuestión de los niveles de análisis, la forma en la que se delimita el término “política exterior”, el cual puede referirse a un criterio estricto, entendiéndose “como el estudio de las acciones de los Estados que se dirigen hacia el exterior, pero que se originan internamente”<sup>24</sup> (política pública). Sin embargo, el reduccionismo del término, a sólo la parte del proceso de la formulación de la política exterior daría como resultado un análisis incompleto (J. Rosenau). Por este motivo se hace imprescindible destacar el debate de los teóricos de las relaciones internacionales, quienes insistieron en establecer una diferenciación entre la política exterior de los Estados y la influencia sobre el comportamiento de éstos proveniente de las fuerzas internacionales o “sistémicas”.<sup>25</sup> Aquí se utiliza una definición amplia de política exterior, que lleva a combinar los niveles analíticos del sistema internacional con aquello que ocurre dentro de los Estados nacionales.

Entonces la **política exterior puede definirse** como:

*La politique étrangère est l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers. Elle fait tout d'abord intervenir les autorités publiques, ce qui n'exclut pas la présence d'autres forces et groupes de pression, mais donne l'importance centrale à l'existence d'un noyau décisionnel politique et administratif.”*<sup>26</sup>

Por lo tanto las acciones emprendidas por un Estado hacia el medio internacional pueden ser político-diplomáticas, económico-comerciales y pueden implicar el conflicto o la cooperación. Esta definición corresponde al enfoque realista, donde el Estado es considerado el actor central de ejercer la política exterior. Mientras que la definición de Kessler se refiere a una visión de la política exterior como política pública.

Para entender la evolución del estudio de la política exterior mexicana se expone el cuadro donde Borja identifica cronológicamente las generaciones de los enfoques teóricos para su estudio. Aquí no se hace una distinción entre el análisis de la política exterior y las teorías de las relaciones

---

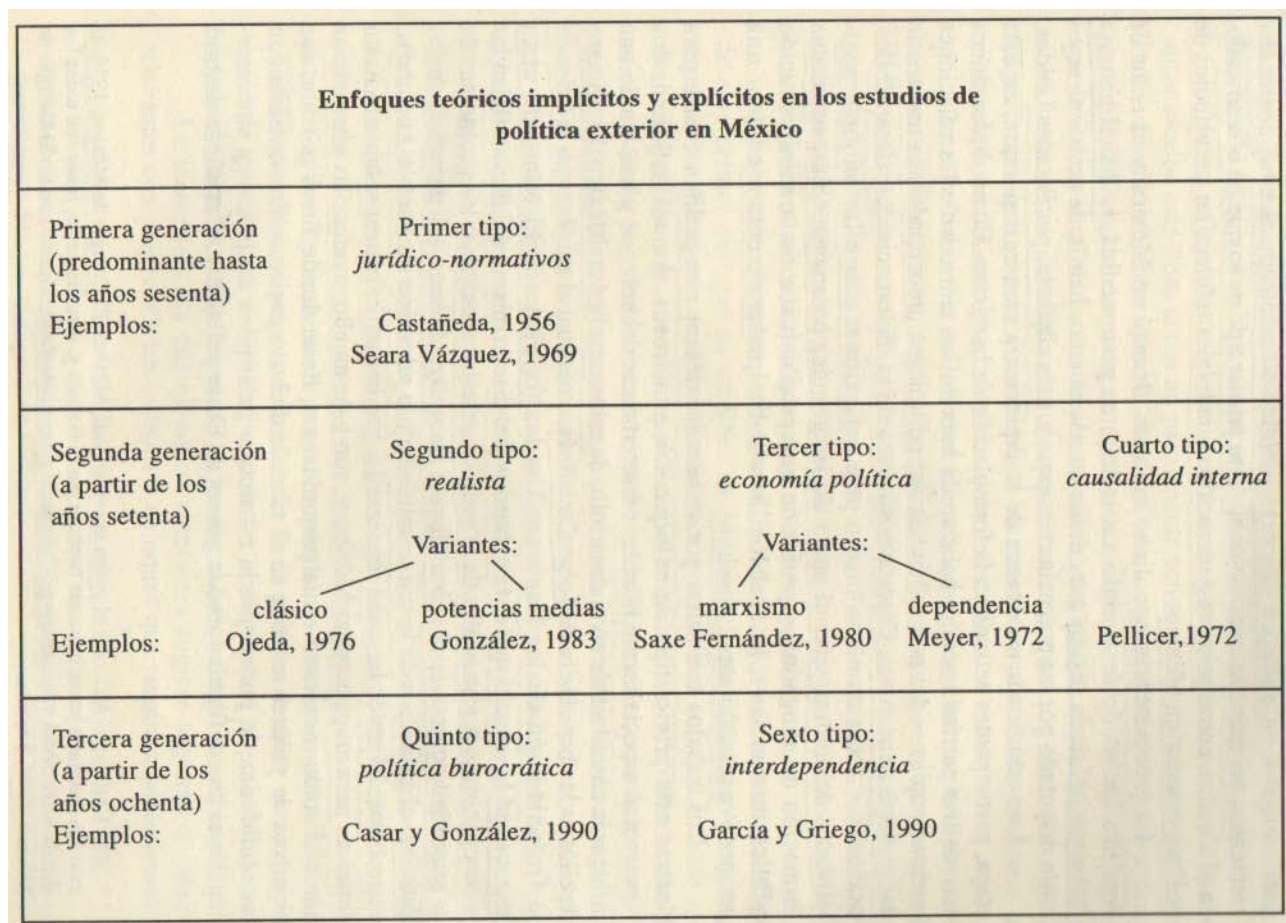
<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Marie-Christine Kessler, *loc cit.*, p. 169.

internacionales, ya que como se verá, los estudios recientes niegan que exista una separación entre ellas.

• **Esquema 1. Enfoques teóricos de la política exterior de México.**



Borja muestra la evolución que han sufrido los estudios sobre la política exterior en México. La primera etapa son estudios de orientación jurídico-normativa, que coincidían con el enfoque predominante de la época del estudio de las relaciones internacionales y la diplomacia (1950-1960). Una segunda etapa, los enfoques realistas, de economía política y de causalidad interna (1970). Y finalmente, en los años 1980, se incluyen la política burocrática y la “interdependencia”. Todos estos enfoques no son excluyentes, sino que se fueron agregando y coexisten.<sup>27</sup>

Las diferentes etapas sobre el estudio de la política exterior de México explican en gran medida las preocupaciones a las que se enfrentaba el Estado mexicano en las distintas épocas. Por ejemplo, en

<sup>27</sup> Arturo Borja, *loc cit.*, p. 22.

los años sesenta, los estudios de Jorge Castañeda (padre)<sup>28</sup> y Modesto Seara Vázquez<sup>29</sup> se enfocan en un estudio jurídico-normativo, que reflejan las preocupaciones tradicionales mundiales, como: la seguridad colectiva, el colonialismo, las obligaciones y los derechos de los Estados, el principio de la universalidad en la admisión de nuevos miembros. Castañeda, como observador participante de los acontecimientos, no utiliza un marco teórico explícito, del cual se desprendan hipótesis a comprobar. Por el contrario, el planteamiento de su trabajo responde a “intuiciones del diplomático”, quien cuenta con una claridad sobre los temas importantes para México, así como un profundo conocimiento práctico sobre el objeto de estudio.<sup>30</sup> El trabajo de Seara Vázquez, antes de analizar las fuerzas sociales, políticas o económicas que determinan la orientación de la política exterior, hace énfasis en los principios constitucionales y del derecho internacional que marcan desde el siglo XIX a la diplomacia mexicana (enfoque legalista de la política exterior mexicana). Los principios son: la autodeterminación, la no intervención, la independencia en las relaciones internacionales, la seguridad colectiva, el pacifismo, la organización internacional y el desarme. Su obra explica la adopción de estos principios como parte de la huella que el desarrollo de las relaciones bilaterales y regionales con Estados Unidos imprime en la diplomacia mexicana. Ante el poderío del vecino del norte, México recurriría siempre al derecho internacional para regir tanto las relaciones hemisféricas como las de los dos países.<sup>31</sup>

Una segunda etapa se da en los años sesenta cuando aparecen nuevas y diversas corrientes teóricas, de las cuales se desprenden enfoques alternativos para el estudio de la política exterior mexicana: el “realista”, los de la “economía y política” y aquellos de “variables internas”. Los estudios en México se ven influenciados primero por la escuela realista, predominantemente estudiada en Estados Unidos (su desarrollo se encuentra en la introducción de la Primera Parte). A este tipo de trabajos se inscribe el de Mario Ojeda arriba mencionado, que señala que el crecimiento económico “autónomo” de México y más tarde el *boom* petrolero revertiría la tendencia del debilitamiento de la economía. Muestra la relación causal de lo económico a lo político, en contraste con el realismo, que considera las cuestiones de poder internacional, concentrado en el poderío militar.

---

<sup>28</sup> La obra clásica de política exterior mexicana es de Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, Colegio de México, 1956. En él el autor revisa la labor de la ONU desde el punto de vista mexicano. Castañeda destaca el papel que esta organización debería jugar en el desarrollo de una auténtica comunidad internacional basada en principios jurídicos de convivencia. Arturo Borja, *ibid.*, p. 24.

<sup>29</sup> Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*, Esfinge, México, 1969. Citado por Arturo Borja, *ibid.*, p. 25.

<sup>30</sup> Arturo Borja, *ibid.*, p. 24-25. En el estudio de la política exterior de México existen numerosos documentos que imprimen la visión de los diplomáticos de la época, donde se cultiva la “historia oral” como método auxiliar de la investigación, que complementa la información documental con testimonios verbales de valor histórico. Por ejemplo, Gilberto Bosques, *Historia oral de la diplomacia mexicana*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988, p. 5.

<sup>31</sup> Arturo Borja, *ibid.*

Guadalupe González<sup>32</sup> define a México como una “potencia media” ante el surgimiento de un grupo de países que desde el punto de vista de sus recursos y capacidades se diferencian del resto de los países en desarrollo, colocándose en un estatus superior. Por ejemplo, en el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se “conjugan la voluntad de actuar con la ampliación del poder económico y la apertura de nuevos espacios de acción regional”.<sup>33</sup> México desarrolla tres líneas en su estrategia durante este periodo: 1) la diversificación de las relaciones económicas internacionales, buscando ampliar el margen de independencia económica frente a Estados Unidos; 2) identificación de intereses con los países del Tercer mundo, fortaleciendo los vínculos con países de “mediano rango” o semiindustrializados como Brasil, Canadá, España o Venezuela; 3) la presencia más activa de México en el ámbito regional, particularmente en Centroamérica. Donde México busca inhibir los proyectos diplomáticos, políticos, militares y económicos de Estados Unidos, al proponer soluciones alternativas que resten legitimidad a las iniciativas norteamericanas.<sup>34</sup> Sin embargo, destaca la contradicción entre la vocación activista del Estado mexicano de los años setenta y la creciente vulnerabilidad del modelo de desarrollo proteccionista. El rompimiento se registra cuando en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), en términos de ideología y políticas de desarrollo económico, confirmaría la importancia de esa contradicción. Finalmente se opta por concretar un acuerdo comercial con Estados Unidos, por lo que la diversificación queda como una estrategia pendiente hasta nuestros días.

Borja presenta los enfoques interdisciplinarios de la economía política, apegados al “marxismo” y a la “teoría de la dependencia”, que tuvieron y tienen una gran influencia en el estudio de la política exterior de México. El primero se desarrolla, principalmente, en los centro de investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Su Centro de Relaciones Internacionales busca desarrollar un marco teórico basado en el marxismo, que ofrezca una alternativa crítica a la teoría de las relaciones internacionales desarrollada en Estados Unidos<sup>35</sup> (estos trabajos son

---

<sup>32</sup> Guadalupe González, “Incertidumbre de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, in Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, CIDE, México, 1981, p. 22. Citado por Arturo Borja, *ibid.*, p. 27-28.

<sup>33</sup> Guadalupe González, *ibid.*, p. 68. Citado por Borja, *ibid.*, p. 29.

<sup>34</sup> Guadalupe González, *ibid.*, p. 74. Citado por Arturo Borja, *ibid.*

<sup>35</sup> El autor recomienda los trabajos de: Luis González-Souza, “Una concepción totalizadora de las relaciones internacionales: clave para comprender la especificidad e importancia de la disciplina; Ileana Cid Capetillo, “Reflexiones críticas sobre el surgimiento teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, vol. VI, # 23, octubre-diciembre 1978; así como el conjunto de los trabajos incluidos en Roberto Mesa [et al.], *El estudio científico de la realidad internacional*, FCPyS/UNAM, 1981. Citado por Arturo Borja, *ibid.*, p. 31.

influenciados por Lenin y Wallerstein<sup>36</sup>). Pero no pueden considerarse como análisis puros de la política exterior, aunque asuman la causalidad externa (el sistema imperialista que condiciona todo lo que sucede en los países de la periferia).<sup>37</sup> Por ejemplo, el trabajo de John Saxe Fernández<sup>38</sup> apunta sobre el peligro que deriva del interés estadounidense por los nuevos recursos energéticos de México. Con esta línea de interpretación, señala Borja, el periodo de la posguerra había vuelto a Estados Unidos estratégicamente dependiente tanto del Tercer mundo como del mundo socialista. De ello se derivaría una conjunción de intereses del capital corporativo trasnacional (especialmente compañías petroleras) y de aquellos intereses de seguridad nacional de Estados Unidos en la creación de una zona integrada en América del Norte que busca, fundamentalmente, asegurar el abasto energético y lograr la recomposición del capitalismo estadounidense. La influencia de esta escuela de pensamiento permanece en el debate político de la actualidad. El enfoque marxista es concebido para intentar explicar un problema de investigación, pero también como una guía para la acción política, que requiere un involucramiento [sic.] activo para transformar la realidad. Cuando el enfoque es usado en este sentido, puede producir confusiones, entre el afán ideológico y la forma en la cual los acontecimientos suceden en realidad.

Lorenzo Meyer,<sup>39</sup> trabaja la teoría de la interdependencia, que estudia la influencia del sistema internacional sobre la economía política mexicana. El autor pone énfasis en las variables internas para explicar la dependencia (las variaciones en el régimen político como determinantes de cambios en la política mexicana hacia la inversión extranjera directa). Aquí busca explorar los cambios en el régimen político mexicano (asumido como la variable independiente) que se producen sobre la política del gobierno mexicano. Para ello se identifican cinco periodos históricos: 1) el porfiriato (1876-1910); 2) la etapa de la lucha armada de la revolución mexicana (1911-1920); 3) los inicios de la institucionalización, que se caracterizaron por la hegemonía del grupo Sonora (1920-1934); 4) los años del Lázaro Cárdenas (1934-1940); 5) la etapa de la revolución institucionalizada (1941 en adelante). En el Primer Capítulo se inicia con una sexta etapa, la cual va de los años cincuenta al año 2000, este periodo está marcado por un incremento en la actividad internacional de México.

Estos enfoques dan una especial atención a la historia, combinando los factores permanentes o estructurales que determinan el cambio en los Estados nacionales. Es por ello que se hace necesario

---

<sup>36</sup> Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System*, Academic Press, Nueva York, 1976. Citado por Borja.

<sup>37</sup> Arturo Borja, *ibid.*, p. 32.

<sup>38</sup> John Saxe Fernández, *Petróleo y estrategia, México y Estados Unidos en el contexto de la política global*, Siglo XXI, México, 1980. Citado por Arturo Borja, *ibid.*

<sup>39</sup> Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia, México en el siglo XX", *Foro Internacional*, vol. XIII, p. 136. Citado por Arturo Borja, *ibid.*, p. 33.

realizar un análisis retrospectivo de la política exterior mexicana que ayude a identificar los patrones históricos. Así como los enfoques de “condicionalidad interna” y los de la “economía política” que buscan explicar la política exterior a partir de las variables internas, como son: el régimen político, la ideología del Estado mexicano (en especial en nacionalismo) o los grupos de interés, que buscan influir en la diplomacia mexicana.

La tercera etapa expuesta en el Cuadro 1 se centra en el enfoque de la “interdependencia compleja”, el cual incorpora a otros actores además de los Estados nacionales en las relaciones internacionales. Este enfoque se utiliza para analizar la relación de México-Estados Unidos al final de los años ochenta, pero la gran asimetría en sus estructuras lleva a García Diego a considerarla una relación de “interdependencia asimétrica estructural”.<sup>40</sup> Mientras que Jorge Chabat<sup>41</sup> propone el término de “interdependencia imperfecta”, que sirve para entender la inserción de México en el sistema internacional<sup>42</sup> una vez terminada la guerra fría. Por su parte el trabajo de Rafael Fernández de Castro<sup>43</sup> busca explicar el incremento en la cooperación entre México y Estados Unidos. Por lo que para él, el fin de la guerra fría profundizó no sólo la asimetría, sino que propició un acercamiento, además de un interés personal de George Bush (padre) y Carlos Salinas en 1989, para formalizar numerosos mecanismos interinstitucionales para administrar la relación bilateral, principalmente los relacionados con el libre comercio. Por lo que en esta última etapa, los estudios mexicanos identifican la interdependencia y la política burocrática.

El enfoque burocrático centra su explicación en los intereses y la participación de las agencias gubernamentales, así como a los funcionarios involucrados. La base teórica fue presentada por Graham T. Allison, en la obra clásica, *Essence of Decision*, que analiza el proceso de decisiones de la Crisis de los Misiles en 1962. Este trabajo pone de relieve la participación del presidente de la República como factor determinante en la toma de decisiones, en sus percepciones, cálculo político, ideología e intereses. Este proceso se expone también en la Introducción de la Primera Parte, donde

---

<sup>40</sup> Manuel García Diego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, in Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, FCE, México, 1988. Citado por Borja, *ibid.*, p. 38.

<sup>41</sup> Jorge Chabat, “La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”, in Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, CIDE/Porrúa, México, 1996. Citado por Borja, *ibid.*, p. 39.

<sup>42</sup> La disciplina de las Relaciones Internacionales estudia al sistema internacional, que es la suma de las unidades, que en este caso son los Estados nacionales; pero además se encuentran las organizaciones internacionales, así como las organizaciones no gubernamentales. El sistema internacional es la arena en donde estas unidades se relacionan, convergen.

<sup>43</sup> Rafael Fernández de Castro, “Explaining Cooperation in U.S. Mexican Relations: The Emergence of a Process of Institutionalization”, tesis doctoral, Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, 1996. Citado por Arturo Borja, *ibid.*, 40.



se analizan los constreñimientos a los que se enfrenta el o los tomadores de decisiones y los complejos procesos de instrumentación de las políticas. Los trabajos de María Amparo Casar y Guadalupe González tratan el enfoque burocrático, la política exterior es una iniciativa presidencial, y en el caso de México, el margen de influencia de los actores burocráticos y sus intereses es muy reducido.<sup>44</sup>

Finalmente, Borja adjunta dos enfoques alternativos, el de la comprensión de la personalidad y las preferencias de los individuos que ocupan posiciones claves en el proceso de definición e implementación de las políticas. Este enfoque recurre a variables psicológicas, que hace énfasis en el proceso de percepción y formación de valores del individuo.<sup>45</sup> Un segundo tipo se centra en la teoría de juegos dentro del proceso de negociación, primero con los estudios sobre la disuasión ante un conflicto nuclear. Este último, lo podemos complementar con el enfoque propuesto por Robert D. Putnam,<sup>46</sup> el cual ha aumentado su popularidad para explicar la relación, al momento de una negociación internacional, de dos niveles, el Nivel I (el externo) y el Nivel II (el interno), el cual consiste en la ratificación por los *constituencies* internos (el Congreso). A finales de los años noventa, se empiezan a encontrar trabajos que parten de la premisa de que los ámbitos interno y externos están interrelacionados.<sup>47</sup>

#### *b) Tratamiento del objeto: ¿por qué es importante la historia?*

El cambio de partido político en el gobierno no corta de tajo todas las costumbres y tradición de la política exterior mexicana. Es por ello que, a fin de obtener un panorama general de la historia política de México, se reconstruirá someramente el desarrollo cronológico del proceso de transición a la democracia. Y con ello identificar los momentos claves, que desde la época posrevolucionaria

---

<sup>44</sup> Arturo Borja, *ibid.*, p. 37.

<sup>45</sup> Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1976; Alexander George, "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making", *International Studies Quarterly*, vol. 13, junio 1969. Este enfoque se presenta dentro de los capítulos posteriores, principalmente dentro del Cap. 3 de la implementación de la política exterior, para identificar a los individuos con respecto a su concepción de los que es su papel. Ver, Kal J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, #14, 1970; J. M. Goldgeier & P. E. Tetlock, "Psychology and International Relations Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 4, 2001. La relación entre psicología y relaciones internacionales han presentado muchos límites que han orillado a los psicólogos a replantearse algunos preceptos.

<sup>46</sup> Robert D. Putnam, *loc cit.*

<sup>47</sup> Trabajos en México que utilizan este enfoque son: Miguel Ángel Valverde, "Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Política y Gobierno*, vol. IV, # 2, segundo semestre de 1997; Susana Chacón, "Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000)", in Humberto Garza Elizondo (ed.) & Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, COLMEX-TEC, México, 2002; entre otros.

(1929-1980) tienen un efecto sobre la política exterior. La revisión histórica incluye un recuento de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que marcan la vida política nacional; aunque aquí nos centraremos en sus efectos políticos, a pesar de la importancia de los efectos sociales y económicos.

La primera dificultad para delimitar el objeto de estudio es justamente hasta dónde ir en el recuento histórico. Vicente Fox llega al gobierno luego de unas elecciones que se consideran de “fundantes”<sup>48</sup> de la democracia mexicana. Sin embargo el proceso de cambio político ya se había iniciado desde los años ochenta. La etapa de liberalización<sup>49</sup> económica y política (años noventa) da lugar a una serie de reformas que finalmente dan lugar a la pendiente alternancia política. Estos procesos se inscriben dentro de un contexto de transformación del orden internacional, con la desintegración del bloque socialista. Por lo que los dos ámbitos internos y externos tienen que ser identificados desde un recuento de la historia reciente. ¿Entonces por qué si desde esa época se habla de transición, es hasta el gobierno de Fox que se considera a la política exterior en transición?

Como la caída del muro de Berlín marca definitivamente los estudios de la política exterior y las relaciones internacionales del fin del siglo XX, el siglo XXI los es por los eventos del 11 de septiembre de 2001, los cuales redefinieron las relaciones internacionales del nuevo milenio. Esta *conjuncture critique*<sup>50</sup> (una coyuntura crítica es un periodo marcado por un hito que separa dos épocas diferentes) permea todo el análisis de la política exterior mexicana durante este periodo, ya que modifica la agenda internacional y sobre todo la bilateral. Las nuevas tendencias mundiales, como la redefinición de la seguridad internacional o la efectividad de respuesta del multilateralismo<sup>51</sup>. El gobierno de Fox arranca su gestión casi paralelamente a estos eventos, por lo

---

<sup>48</sup> Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, “Convoking Elections (and Provoking Parties)”, in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 57. Citado por Sergio Aguayo Quezada, *op cit.*, p. 23-24.

<sup>49</sup> Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, identifican al proceso de transición a la democracia en tres etapas: liberalización, transición y consolidación. En el segundo capítulo se precisarán con más detalle cada una de las etapas. In Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *ibid.* Citado por Sergio Aguayo Quezada, *ibid.*, p. 22-23.

<sup>50</sup> La coyuntura crítica del enfoque constructivista de las relaciones internacionales postula que una vez que se presenta una escisión o rompimiento, el interés nacional tiene que replantearse. El significado del interés nacional será tratado a detalle dentro del capítulo primero. Alex McLeod, “L'approche constructiviste de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 79-81.

<sup>51</sup> El multilateralismo viene del término anglófono “*multilateralism*” y significa “*many sided*”, (muchos lados). El término aparece en el discurso de la política exterior en 1945, y se refiere a la noción que caracteriza el impulso dado por Estados Unidos a la reconstrucción de un nuevo orden internacional “colectivo”, rompiendo con su propio aislacionismo de Entre-guerras. Y da lugar también al nacimiento de las grandes organizaciones internacionales fundadoras del orden multilateral contemporáneo (ONU, Banco Mundial, FMI, etc.). Franck Petiteville,

que el análisis de la relación de México con Estados Unidos se hizo indispensable. Las bases teóricas no podían contradecir esta tendencia de inseguridad y de cambio violento en las preocupaciones de las naciones. ¿Quién podía imaginar que el planteamiento de los objetivos en materia de política exterior del gobierno de Fox se encontrarían con esta desafortunada “coyuntura crítica”, que cambia radicalmente la agenda mundial?

El duro impacto de estos acontecimientos hacen surgir los temas claves para el análisis de la política exterior del gobierno de Vicente Fox. Por lo tanto, la exposición de la argumentación se refiere a los primeros años del sexenio, que corresponde a la gestión del primer canciller nombrado por el presidente Fox, Jorge G. Castañeda. En realidad es él quien formula, argumenta e implementa la política exterior del gobierno del “cambio”, su relevo tuvo una gestión un tanto opaca,<sup>52</sup> ya que sólo le toca continuar con lo emprendido, así como enmendar los errores de su predecesor.

## **B. Hipótesis.**

¿Porqué estudiar la política exterior durante este periodo? La política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), nos permite identificar las bases, los objetivos, los alcances y las estrategias de una política exterior inmersa en un proceso de transición a la democracia. El gobierno de Fox plantea una ruptura con el régimen anterior y pone a prueba la política exterior, la cual tiene que adaptarse al nuevo contexto de cambio político interno y a la evolución del sistema internacional, no sólo del fin de la guerra fría, sino de la guerra contra el terrorismo. ¿Es que la llegada de un nuevo gobierno genera un cambio en la política exterior de México? ¿O se trata de una adaptación al contexto político interno en transición, y sólo utiliza el medio internacional para manifestarlo?

Como se verá, James Rosenau considera que la política exterior es esencialmente un mecanismo con el que cuenta el Estado-nación para adaptarse a los cambios del medio ambiente.<sup>53</sup> Ésta tiene que equilibrar las tensiones internas con las demandas externas o corre el riesgo de fracasar. Es por ello que para entender una política exterior en transición, primero se tiene que entender el “cambio” en el exterior, y después los cambios internos. Es decir, ¿cómo responden los gobiernos al cambio

---

*Multilatéralisme*, Clefs/Montchrestien, París, 2009, p. 11. El capítulo cuarto trata sobre la participación de México en los foros multilaterales se define mejor el concepto.

<sup>52</sup> José Antonio Crespo, “El canciller de papel”, *Día Siete, El Universal*, # 263, 25 de septiembre 2005.

<sup>53</sup> Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson, *op cit.*, p. 8.

global? ¿qué elementos influyen para el cambio en la política exterior? el cual es un proceso dinámico y constante.

Primero, para responder esto es necesario contextualizar internacionalmente a México. Segundo, identificar los cambios sufridos en la política interna de México que tuvieron un impacto en la reorientación de la política exterior mexicana. Y tercero, una vez identificadas las tendencias del cambio, así como las resistencias, procederemos a entender ¿por qué el gobierno de Fox plantea una política exterior “nueva”? ¿qué es lo que en realidad buscaba cambiar?

Para responder estas preguntas se eligieron tres temas centrales de la política exterior mexicana, los cuales nos permiten identificar los signos de continuidad, cambio y ruptura.

Primero. La búsqueda de una relación estratégica con Estados Unidos para avanzar en la integración norteamericana, vía un acuerdo migratorio integral. ¿Qué objetivos entrañaba esto? ¿Qué viabilidad tenía la negociación de un acuerdo migratorio integral? ¿Sobre qué bases se construyó la relación con el gobierno de George W. Bush?

Segundo. Un “activismo en foros multilaterales que ofrece a México la posibilidad de construir un contrapeso –el único verosímilmente viable- a la relación vital, pero asimétrica, con Estados Unidos. Se trata, de un nuevo multilateralismo en el que la soberanía del Estado debe reconciliarse con un nuevo cuerpo de normas de observancia general. El multilateralismo de ayer y el de hoy busca establecer relaciones más equitativas entre los países débiles y los poderosos.”<sup>54</sup> México siempre ha contado con una actividad multilateral importante, ¿pero por qué ahora se considera una novedad? ¿Qué diferencias con respecto al régimen anterior presenta este activismo? ¿Qué resultados obtuvo México al pertenecer al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas? ¿ganó en autonomía? Con la creación del Grupo de Amigos de la Reforma a la ONU. ¿ganó en prestigio?

Tercero. El compromiso de México por la defensa de los derechos humanos y la democracia allende las fronteras se basa en la finalmente alcanzada alternancia política. Las intachables elecciones del año 2000, le dan una visibilidad y legitimidad al gobierno de Fox nacional e internacionalmente. La política exterior es utilizada para anclar la democracia en México, vía la

---

<sup>54</sup> Jorge G. Castañeda, “Discurso pronunciado frente al cuerpo diplomático acreditado en México”, 27 de junio 2002, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2002/disc\\_jul/d-01-07.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2002/disc_jul/d-01-07.htm) [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx) (página no disponible).

cooperación internacional. El activismo político de México en los foros multilaterales, particularmente su participación en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU le trae un efecto tal vez inesperado en su paradigmática relación con Cuba. El gobierno de Fox plantea reestructurar la relación con el gobierno cubano, teniendo como objetivo mejorar la posición de México ante la transición cubana. El priorizar el tema de los derechos humanos en la relación con Cuba tenía el objetivo de que México fungiera como un elemento “catalizador” de la apertura a la democracia. Esto le traería un amplio reconocimiento por parte de la comunidad internacional y particularmente del gobierno estadounidense.

Paralelamente y contradictoriamente, el gobierno de Fox asume una posición contraria a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad y no lo apoya en su aventura belicista en Irak. Por un lado el gobierno de México mantenía una posición de “independencia” *vis-à-vis* Estados Unidos y por el otro buscaba congraciarse con él, al empujar al régimen de Fidel Castro a abrirse al escrutinio internacional. ¿Es que finalmente la estrategia mexicana logra mejorar la situación de los derechos humanos en Cuba? ¿Es que mejoró también su interlocución para ejercer una influencia en la transición de la isla vecina?

La política exterior de México durante este periodo fue sumamente debatida. Este tema constituye el centro de múltiples análisis por dos razones centrales. La primera, es que el cambio en el gobierno federal del año 2000 incorpora un nuevo grupo en el poder, el cual establece una política exterior activa, más agresiva, que despierta la curiosidad de la comunidad académica y de la opinión pública en general. Una segunda razón, es el surgimiento de dos visiones contrapuestas, sobre la función y el resultado que debe tener la política exterior de México. Este periodo marca el inicio de la pregunta: ¿qué lugar quiere tener México en el mundo: América del Norte o América Latina?<sup>55</sup> Los dos temas-país tratados (Estados Unidos y Cuba) arrojan este cuestionamiento, el cual no se logra esclarecer de forma simplista.

---

<sup>55</sup> Al final del sexenio (2006) surge una diversidad de publicaciones que tienen como objetivo discutir el lugar que México debería tener en el mundo: Luis Herrera Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006; Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, UNAM, México, 2006; Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser & Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE-SRE, México 2006; María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuellar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008; Arturo Sotomayor Velázquez & Gustavo Vega Cánovas (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colegio de México/ITAM/CIDE, México, 2008; Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *op cit.*, etc.

a) *Las fuentes, opinión pública y entrevistas.*

Las fuentes consultadas para este trabajo son artículos especializados en revistas académicas, artículos periodísticos, cronología de los hechos, discursos y entrevistas. En un estudio de esta naturaleza (político) los datos cuantitativos no fueron utilizados, lo cual va en contra de una tendencia de las ciencias sociales. Sin embargo, existen una serie de estudios (bianuales) que buscan conocer y medir las actitudes, valores y orientaciones generales de los mexicanos con respecto a las relaciones de México con el mundo, así como a las reglas del sistema internacional.<sup>56</sup> Estos documentos generan herramientas analíticas y datos que permiten la investigación sobre las relaciones internacionales de México, que pueden ayudar a diseñar, formular y evaluar la política exterior de un país. El primer estudio de este tipo se realiza en 2004 y cuenta con cuatro a la fecha, aunque fueron tardíamente descubiertos para reformular este trabajo. Sin embargo, se encuentran numerosas referencias en este trabajo, ya que sus resultados fueron utilizados por los estudios consultados sobre la política exterior de Vicente Fox, por lo que queda incorporado como una referencia secundaria. Tal vez fue un error darle una importancia marginal a estos estudios, ya que proporcionan una información inigualable, y habrían permitido introducirnos en el debate sobre política exterior-y democracia.<sup>57</sup>

Según Natalie La Balme, la relación entre gobernantes y gobernados no es nueva en política exterior, existiendo dos enfoques contrapuestos: el “idealista” y el “realista”. El primero es el democrático, que pone en el centro de la vida política a la opinión pública, ya que acerca la política exterior al ciudadano. Mientras que el realista, heredado de los filósofos Hobbes, Tocqueville y Locke, adopta una actitud mucho más escéptica en cuanto a la contribución de la opinión pública. Esta visión reitera la necesaria incorporación de la política exterior al jefe del Ejecutivo, así como la vital independencia que éste debe de tener con respecto a los ciudadanos. Por lo tanto, “la democracia es incompatible con la política exterior”. Por un lado, porque ésta requiere un mínimo de secreto, y por el otro, porque el público, “indiferente y versátil es solamente capaz de reacciones pasionales, además de que ignora todas las cuestiones internacionales.” El representante del realismo, Hans Morgenthau subraya que “un gobierno debe resistir a la tentación de los dictados de

---

<sup>56</sup> Guadalupe González, Susan Minushkin & Robert Y. Shapiro (eds.), *Mexican Public Opinion and Foreign Policy*, Documento de Trabajo, # 120, CIDE/COMEXI, México, junio 2005. Para consultar todos los reportes: 2004, 2006, 2008 y 2010 consultar <http://mexicoyelmundo.cide.edu/>.

<sup>57</sup> Natalie La Balme, “Opinion publique et politique étrangère”, in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 193.

la opinión pública, ya que con ello abdicaría a su liderazgo y conseguiría una ventaja precaria inmediata sobre los intereses permanentes del país.”<sup>58</sup>

A pesar de lo atractivo y lógico de esta argumentación, que encaja con lo realizado en este trabajo, más apegado a los preceptos del enfoque realista, La Balme expone la fragilidad de algunos de ellos: primero, los partidarios del enfoque realista consideran que sólo las élites están suficientemente informadas para demostrar consistencia y estabilidad en sus juicios. El segundo es que mientras unos la aplauden, otros la marginan (a la opinión pública) del proceso decisorio en política exterior.<sup>59</sup>

El estudio de la relación entre democracia y política exterior exige revisar estos dos postulados y analizar su validez dentro del contexto actual, caracterizado por un considerable acceso público a la información, a menudo en tiempo real. Esto es claramente lo que observamos frente a crisis o acontecimientos que marcaron la dirección de las decisiones del presidente Fox, tal vez por su preocupación o casi obsesión por su popularidad. Para este caso, nos limitaremos a observar sólo en dos casos el peso que la opinión pública tuvo en las decisiones del Ejecutivo: en cuanto al apoyo de Estados Unidos de intervenir en Irak y frente a la política implementada hacia Cuba.

El origen y las fuentes consultadas para la presente investigación son:

Primero, el haber seguido de cerca los acontecimientos de las elecciones del año 2000, permitió sembrar la curiosidad de estudiar más a fondo lo que había sucedido, ya que el enfoque prevaleciente era de crítica y desaprobación sobre casi todo lo realizado por el gobierno de Fox en materia de política exterior. Esta observación-participante culminó con la publicación del libro de la *Reforma del Estado*<sup>60</sup> donde se presentaron lineamientos muy atractivos para reformar la política exterior de México.

Segundo, la búsqueda de publicaciones que trataran sobre el tema de la política exterior, siguiendo de cerca a los actores y académicos interesados en el tema. Resultó de vital importancia para este trabajo, la abundante literatura que el mismo Jorge Castañeda publicó, en donde presenta y argumenta los ejes por los que transitará la política exterior, de la cual es el artífice. La presentación

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 194-195.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, UNAM, Primera Edición, México, 2001.

de la agenda no se da en un discurso fundador, sino que se presenta de forma paralela en su Primer Informe de Gestión como secretario de Relaciones Exteriores el 3 de diciembre de 2001<sup>61</sup> y con la publicación de un artículo en la revista *Nexos*, “Los ejes de la política exterior de México”<sup>62</sup>. En estos dos documentos, Castañeda presenta los objetivos de la política exterior de México, los cuales mostraban una voluntad de “modernizar”, de “actualizar” la política exterior que no había sufrido grandes cambios en sus conceptos, y que requerían, por los grandes acontecimientos mundiales y nacionales, una redefinición de los mismos.

Tercero, la prensa, que contribuyó de dos maneras para nuestra investigación: primero la prensa nacional, particularmente la hemeroteca en línea de *El Universal* y *La Jornada*, que permitieron reconstruir la cronología de los eventos aquí desarrollados. También se buscó contraponerlos con otros medios, particularmente aquellos de la prensa estadounidense y francesa. Esta revisión permitió identificar las posiciones de diversos actores, pudiendo medir el impacto de los acontecimientos-decisiones en el plano nacional e internacional.

Finalmente, las entrevistas, las cuales resultaron una fuente inagotable de información, datos, percepciones y vivencias extremadamente útiles cuando se estudia un grupo en el poder. Las entrevistas se realizaron de forma semi-directiva, y permitieron centrar el discurso de las personas interrogadas alrededor de diferentes temas definidos con anterioridad. La guía de la entrevista consistió en preguntar primero de forma general, qué impresión tenían de la política exterior del gobierno de Fox. ¿Cambio o continuidad? ¿Éxito o fracaso? También se identificaba al tipo de interlocutor, que hubo de dos tipos, académicos especializados en el tema y funcionarios que participaron directamente. Como impresión general, los funcionarios simpatizantes a Fox y su gobierno matizaron los errores cometidos por éste, diciendo que se trataba de la *realpolitik*. Los académicos criticaron fuertemente las decisiones y cuestionaban los objetivos “reales” de esta política. Los funcionarios “opositores” tienen la peor imagen de la gestión de Vicente Fox y se concentraron en hacer un balance negativo de la propuesta e implementación de la política exterior de este gobierno. Lo que se constató es lo polémico del tema, percepciones que iban desde una visión catastrofista y dramática, hasta el reconocimiento de que fue un tema difícil, polémico y complejo. Algunos reconocieron que la política exterior propuesta por este gobierno fue

---

<sup>61</sup> Jorge G. Castañeda, “Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge G. Castañeda, durante su primer informe de gestión correspondiente al periodo del 1º de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco, 3 de diciembre de 2001, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2001/d-01-01.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2001/d-01-01.htm) (página no disponible).

<sup>62</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre 2001, p. 68.



innovadora, congruente y ética, al comprometerse con los derechos humanos, los migrantes [sic.] y con las comunidades de mexicanos en el exterior. Casi todos los académicos consultados como Velázquez, Chabat, Schiavon, Covarrubias compartieron el entusiasmo de ver a un gobierno replantearse de forma pública el lugar de México en el mundo. En general, como se verá el balance de la mayoría de los académicos es de fuertes críticas hacia la forma en la que se implementó la política exterior, pero casi ninguno criticó los ejes mismos. De hecho era la primera vez que la política exterior generó tanto debate público. A esto contribuyó la explosividad [sic.] de algunos conflictos, como el de Cuba o la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante las negociaciones para la intervención en Irak.

El segundo grupo de entrevistados fueron funcionarios o políticos que observaron de cerca el proceso de toma de decisiones. Ellos ayudaron a precisar, desde su punto de vista, muchas de las creencias que se tenían de primera instancia, las cuales se fueron confrontando con la alta complejidad de los acontecimientos. El vocero de la presidencia, Rubén Aguilar, pudo darnos una idea de las buenas intenciones del presidente Fox, matizando los “errores” o las críticas. Las entrevistas a los secretarios de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda (2000-2003) y Luis Ernesto Derbez (2003-2006) quedaron pendientes, por complicaciones en las agendas. Sin embargo, la entrevista con Castañeda ha sido prorrogada y no se descarta la posibilidad de realizarla, para enriquecer este trabajo. También se logró establecer contacto con el presidente Vicente Fox, quien respondió favorablemente a que se le realizara una entrevista, sin embargo, esta también se encuentra pendiente.

Las entrevistas se dieron en forma de charla, se contaba con un cuestionario de las preguntas básicas de dudas que fueron surgiendo y que no lograban esclarecerse con la lectura de los documentos. La mayor parte estribaba sobre percepciones muy polémicas de las decisiones tomadas por Vicente Fox. Por ejemplo, existía una creencia generalizada sobre la repercusión que tuvo en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos el que Vicente Fox titubeara o tardara en mostrar sus condolencias al gobierno de George Bush después de los atentados. La mayoría de los académicos interpretaron este hecho como un factor determinante para el enfriamiento de las relaciones, sin embargo, los funcionarios, decían que en efecto había habido demora en la respuesta mexicana, pero que ésta nunca repercutió en las relaciones bilaterales en su conjunto.

*b) Estructura de la tesis.*

Primero empezaremos por identificar, conocer y tratar de entender la política exterior de México llamada “tradicional” puesta en marcha por los gobiernos posrevolucionarios y que prevaleció, con altibajos o cambios, durante setenta años. Esto a causa del sistema de partido hegemónico, un sistema presidencialista, en donde el presidente de la República es el facultado para ejercer la política exterior y el cual mantuvo un control casi absoluto sobre la política mexicana.

Este trabajo se divide en tres partes, las cuales cuentan con dos capítulos cada uno. Los primeros dos presentan la etapa de formulación, en donde se destaca el contexto nacional e internacional, así como la estrecha relación que existe entre política exterior mexicana y sistema político. En la segunda y tercera parte se desarrollan los casos prácticos dónde se implementan estos cambios, hacia Estados Unidos, los organismos internacionales y Cuba.

El primer capítulo muestra la relación entre sistema político mexicano y política exterior, es decir, se entenderá el proceso político interno hasta el año 2000, donde la llegada de un nuevo gobierno emanado de un partido político diferente al prevaleciente, busca romper con algunas de las prácticas del pasado. El tema de la transición se trata someramente, ya que si bien no tiene una relación directa con la política exterior, resulta indispensable como marco de referencia.

El capítulo dos expone en qué consiste esta “nueva política exterior”, las razones y sus objetivos; cómo entiende este gobierno el interés nacional. Aquí se exponen los seis “ejes estratégicos” en los que basa su propuesta de política exterior, los cuales se centran en una relación más profunda con el bloque norteamericano, TLCAN-*Plus*, seguido de una presencia más activa en los foros multilaterales. Estas dos premisas buscan generar un equilibrio en la agenda exterior de México.

En la segunda parte se muestran dos estrategias contrapuestas, pero complementarias: la tensión entre bilateralismo y multilateralismo. En el tercer capítulo se desarrolla el proyecto más importante de la gestión del canciller Castañeda, la búsqueda de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos, que sirviera de base para la profundización de la integración norteamericana. En el capítulo siguiente (cuarto) se analiza la actuación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU), en donde el contexto internacional hace que se confronten las posiciones de México y Estados Unidos. La participación mexicana se inserta en

la estrategia de fortalecer la presencia de México en los foros internacionales, donde ésta fue la más representativa.

La tercera y última parte, presenta el eje discursivo más importante del gobierno de Fox, el de “promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, entendiendo que el fortalecimiento de estos valores a nivel internacional contribuiría también a su consolidación en México”.<sup>63</sup> Este eje toca transversalmente diversos de los ejes propuestos por el gobierno de Fox y constituyó, según varias de las fuentes consultadas, el tema en que más mostró signos de cambio con respecto al régimen anterior, al buscar y aceptar abiertamente el escrutinio internacional. El capítulo quinto expone la dimensión internacional en el proceso de democratización en México, con instrumentos como la garantía de los derechos políticos (electorales) y los compromisos asumidos para la defensa de los derechos humanos. Es necesario subrayar que dentro de este apartado se encontrarán como referencia los avances que se llevaron a cabo durante los dos últimos gobiernos del PRI, el de Carlos Salinas (1988-1994) y particularmente el de Ernesto Zedillo (1994-2000), quien por razones de presión externa, por vocación democrática o una combinación de ambas lleva a cabo las reformas electorales que dan lugar a la alternancia política.<sup>64</sup>

En el último capítulo (seis), se revisa el conjunto de acciones y de valores de los actores políticos que llevan a una confrontación diplomática sin precedentes entre México y Cuba. La defensa de los derechos humanos y la democracia y la participación en los foros multilaterales, particularmente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, genera una divergencia de posiciones entre los dos países, lo cual por razones de oficio político y de conflicto de intereses llevan a la relación bilateral a una ruptura *de facto*. Sin embargo, el tema de la relación México-Cuba no puede explicarse sólo bajo el manto de la defensa de los derechos humanos, ya que como se verá, en esta relación “paradigmática” intervienen otros factores, que mezclan claramente la política exterior con la política interna.

(Evocando una frase de Charillon.) “Una vez hechas estas precisiones, esperamos haber aclarado algunas interrogantes metodológicas, iniciando la demostración que tiene como objetivo probar las hipótesis; aunque sin haber logrado ser exhaustiva, sí con la voluntad de contribuir en el avance de

---

<sup>63</sup> Jorge G. Castañeda, *ibid.*

<sup>64</sup> El presidente Ernesto Zedillo es cada vez más reconocido como el verdadero artífice de la democracia mexicana, al permitir la tarea pendiente de la alternancia en el gobierno federal, entregando el poder en paz, después de unas elecciones ejemplares.

la ciencia política de las relaciones internacionales.”<sup>65</sup> En este caso particular, de la política exterior como la (única) herramienta que une a la política interna con el mundo exterior.

---

<sup>65</sup> Frédéric Charillon, *États et acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne...*, *op cit.*, p. 82.



## Primera Parte.

### Alternancia política y cambios en la política exterior.

Each one creates a unique “reading” of the matter under consideration, none can ultimately be deemed superior to any other, and there are no guidelines for choosing among them.<sup>66</sup>

¿Por qué se estudia la política exterior? Porque la política exterior es una extensión de la política interna, la cual permite entender a una nación y la forma en la que se relaciona con su entorno. “La política exterior es la –bisagra– que une la política interna con las relaciones internacionales.”<sup>67</sup> Y ella depende de la evolución histórica de cada país, de su posición geográfica y de la proyección de sus propios intereses nacionales.<sup>68</sup> En este apartado, precisaremos algunos de los enfoques teóricos para estudiar la política exterior desde el punto de vista de las teorías de relaciones internacionales, principalmente sobre el realismo. Para después dar inicio al análisis de la política exterior tradicional mexicana y los efectos de la alternancia en el gobierno después de las elecciones del año 2000.

Para definir la política exterior de México encontramos primero a la teoría de las relaciones internacionales, la cual insistía en separarse del estudio de la política exterior. Sin embargo, como se preguntan Guzzini y Rynning:<sup>69</sup> ¿qué estudiaban las relaciones internacionales si no era la política exterior? Las bases teóricas para estudiar el comportamiento de la política exterior es la *foreign policy analysis*, que tiene su raíz en las teorías de las relaciones internacionales. Las dos disciplinas se interesan en lo mismo, en el Estado. Primero, en el *input/output* del comportamiento del Estado. Y segundo desde el punto de vista conceptual, las dos intentan juzgar cuál metodología es la mejor para explicar, o incluso predecir el comportamiento y los motivos del Estado.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Ole R. Holsti, “Theories of International Relations”, in Ole R. Holsti, *Making American Foreign Policy*, Routledge, Nueva York, 2006, p. 336.

<sup>67</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 22-23.

<sup>68</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, FCE/Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1988, p. 145.

<sup>69</sup> Stefano Guzzini & Sten Rynning, “Réalisme et analyse de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 35.

<sup>70</sup> Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, “Introduction”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 4.

a) *Realismo y política exterior.*

El realismo es el primer enfoque útil emanado de la teoría clásica de las relaciones internacionales. Este entiende al medio internacional como esencialmente anárquico, desprovisto de autoridad mundial susceptible de imponerse a los “Estados” ubicados en situación “hobbesiana” de inseguridad colectiva. De ahí que el espacio internacional sea ocupado por el conflicto y la guerra.<sup>71</sup> Este enfoque compara a las relaciones internacionales con la naturaleza humana, donde el ser humano codicia el poder y para conseguirlo domina a otros. La política internacional se convierte en un marco de lucha interminable entre los actores que intentan dominar a otros y aquellos que resisten. El estado natural de conflicto otorga importancia a la seguridad y defensa (*high politics*), en detrimento de la política social o económica (*low politics*).<sup>72</sup>

Este enfoque toma como actor principal (aunque no único) al Estado, concebido como un ente coherente y unificado, que persigue un claro interés nacional de forma “racional”. El Estado define sus objetivos y despliega sus estrategias en el ámbito internacional. El realismo enfatiza la racionalidad de los Estados, la cual implica la maximización del interés nacional, definido en términos de supervivencia, seguridad y poder. El poder es el requerimiento principal para alcanzar los objetivos de la política exterior, incluyendo la paz.<sup>73</sup> Se le critica por los límites que presenta la “elección racional” y el surgimiento de nuevos actores que influyen en las decisiones. Aunque sigue siendo el enfoque predominante para entender la relación entre las naciones, surgen otros enfoques como la “interdependencia compleja” de Kohane y Nye,<sup>74</sup> que enmiendan el paradigma de la anarquía en el ambiente internacional, insistiendo en los efectos de la interdependencia económica entre los Estados, de la diseminación internacional de las normas democráticas. Así como también del papel que juegan las organizaciones internacionales y el derecho internacional para dar un orden. Es un enfoque pluralista de las relaciones internacionales, con la principal contribución de introducir a los actores no estatales.

<sup>71</sup> Franck Petiteville & Andy Smith, “Analyser les politiques publiques internationales”, *Revue française de science politique*, vol. 56, # 3, junio 2006, p. 358.

<sup>72</sup> Roberto Domínguez Rivera, “Teorías contemporáneas sobre política exterior”, in Consuelo Dávila [et al.] (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 32.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>74</sup> Robert Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence*, New York, Longman, 2001.

El institucionalismo neoliberal y el neorrealismo derivan de la economía y postulan que la cooperación entre los Estados es posible. Por lo tanto la anarquía puede ser mitigada mediante las instituciones y “regímenes internacionales”<sup>75</sup> basados en principios, normas, reglas y procedimientos que reducen los costos, refuerzan la reciprocidad e incrementan la transparencia. Este enfoque sostiene que la integración internacional, tanto regional como global van en aumento.<sup>76</sup>

*b) Constructivismo, identidad e interés nacional.*

Según los constructivistas, los realistas e institucionalistas subestiman la importancia del papel jugado por las estructuras internas del Estado y se interroga sobre un elemento clave del análisis tradicional de la política exterior: el interés nacional. Alexander Wendt<sup>77</sup> presenta el debate agencia/estructura. La “agencia” se refiere a los individuos o al Estado, mientras que la “estructura” es lo que constriñe o limita, las normas, principios, intereses o hasta el sistema internacional, aunque insiste en que los Estados detentan un cierto margen de maniobra. Esto da un papel central a la “agencia”<sup>78</sup>. El constructivismo ve al sistema internacional como una estructura social, formada por actores sujetos a obligaciones materiales e institucionales.<sup>79</sup> Las “normas” son clave en las estructuras: “expectativas compartidas por una comunidad de actores sobre el comportamiento más adecuado”.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Los regímenes internacionales suponen la existencia de “principios”, “normas”, “reglas” y “procedimientos” que estructuran el ámbito de la cooperación internacional. Ver Stephen Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983. Citado por Franck Petiteville & Andy Smith, *loc cit.*, p. 359.

<sup>76</sup> Robert Jervis, “Realism in the Study of World Politics”, in P. J. Katzenstein, R. O. Keohane y S. D. Krasner (eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, MIT Press, Cambridge, 1999, p. 340-351. Citado por Roberto Domínguez, *ibid.*, p. 34.

<sup>77</sup> Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, *International Organization*, vol. 41, # 3, 1987. Citado por Alex McLeod, “L’approche constructiviste de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Science-Po, París, 2002, p. 66-70.

<sup>78</sup> Christopher Hill explica que la “agencia” o el “agente” (*agency*) implica a seres humanos que toman las decisiones y las implementan en nombre de las entidades (*entities*); en este caso la más reconocida es el Estado. Por lo que cualquier análisis de su actividad debe centrarse en: la dimensión política, donde los individuos nombrados tienen la responsabilidad formal de la política exterior; en la burocracia asociada, que proporcionan gran parte de la continuidad y la experiencia que hacen una acción significativa; y sobre el problema de la racionalidad, o la capacidad para perseguir los objetivos de una manera lógica e intencional. Las acciones de política exterior no pueden entenderse sin una apreciación de su fase de ejecución, que es al menos tan importante como el de la toma de decisiones, dado que los resultados son a menudo muy diferentes al de las intenciones originales. Christopher Hill, *op cit.*, p. 51.

<sup>79</sup> P. J. Katzenstein, R. O. Keohane y S. D. Krasner (eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, MIT Press, Cambridge, 1999, p. 34-42. Citado por Roberto Domínguez, *loc cit.*, p. 35.

<sup>80</sup> Alex McLeod, *ibid.*, p. 70.



El constructivismo analiza la forma en que las normas, identidades e instituciones, así como otras características culturales del ámbito nacional e internacional afectan los intereses y las políticas del Estado. “El problema central de la política exterior para los Estados radica en la redefinición de sus preferencias e intereses respecto al orden internacional.”<sup>81</sup> La principal contribución de este enfoque a la política exterior es entender cómo los intereses nacionales y las preferencias de un Estado son definidas y construidas. Es decir, identificar qué conjunto de valores son usados durante el proceso de toma de decisiones, lo que invita a percibir al ambiente internacional como un “sistema de creencias” (*beliefs system*). “Lo que determina nuestro comportamiento es lo que pensamos que es el mundo, no lo que es en realidad.”<sup>82</sup>

Por su parte la identidad nacional<sup>83</sup> se construye a partir de valores compartidos al interior de la sociedad; de la visión de lo que representa el Estado para sus ciudadanos y para el exterior; o del papel que creen que el Estado tiene o debería tener en el sistema internacional. El enfoque constructivista no considera a la identidad nacional como algo fijo (como los realistas), ni en constante mutación (como los post-modernos), se le considera un elemento relativamente estable. En la política exterior de México se presenta como susceptible de evolución, aunque lentamente; como puede ser un cambio de gobierno o de generación en los tomadores de decisión; o por transformaciones del sistema internacional. Los cambios más brutales son los que Marcussen<sup>84</sup> llama las “*conjonctures critiques*”; situaciones percibidas como crisis, desatadas por eventos externos. En casos normales y extremos, los tomadores de decisión luchan por hacer prevalecer su propia concepción de identidad nacional, buscando que la sociedad interiorice los valores proclamados por ellos.

El concepto de interés nacional puede definirse como todo lo que el Estado persigue. Según Wendt<sup>85</sup> existen cuatro tipos de interés nacional, independiente de las percepciones de los tomadores de decisión: 1) la supervivencia física; 2) la autonomía (capacidad de un Estado y de una sociedad de ejercer el control sobre sus recursos y darse el gobierno que elija); 3) el bienestar económico; 4) el valor colectivo.

---

<sup>81</sup> Roberto Domínguez, *ibid.*, p. 35.

<sup>82</sup> Ole R. Holsti, *op cit.*, p. 327.

<sup>83</sup> Según McLeod, la identidad nacional subraya la cuestión de qué es una nación, por lo que sería más justo hablar de “identidad estatal”, aunque se conserva el término “identidad nacional” que se encuentra ligado al del “interés nacional”. Alex McLeod, *loc cit.*, p. 71.

<sup>84</sup> Martin Marcussen [et al.], “Constructing Europe? The Evolution of Nation-State Identities”, in Thomas Christiansen [et al.], *The Social Construction of Europe*, Sage Publications, Londres, 2001. Citado por Alex McLeod, *ibid.*, p. 74.

<sup>85</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999. Citado por Alex McLeod, *ibid.*, p. 75.

La identidad nacional orienta los objetivos de la política exterior y ayuda a jerarquizar las prioridades, al mismo tiempo es un valor que hay que defender o promover. Los “intereses nacionales” representan un fenómeno concreto, más que un principio abstracto, como lo encontramos en la retórica de los líderes nacionales. Estos pueden evolucionar y sobre todo son el resultado de un proceso político. La política exterior fundada por la interpretación de los decisores de lo que es el interés nacional, esta directamente ligada a la noción de la identidad nacional.<sup>86</sup>

Finalmente, el enfoque constructivista aporta un elemento importante al análisis de la política exterior, ausente de los enfoques realistas, que permite considerar las nociones de cambio y evolución; conceptos centrales de este trabajo. Ya que los realistas y neo-realistas tienden a ver a la política exterior fundada en la existencia de un interés nacional permanente. En el caso de México el cambiar la noción del interés nacional es constantemente rechazado, por que se infiere que se esta cambiando también la interpretación de la identidad nacional, tan arraigada dentro de la política exterior mexicana. Por ejemplo, un acercamiento a Estados Unidos, para la visión tradicional “nacionalista”, constituye una renuncia a la independencia y soberanía de las decisiones de México frente a su hegemonía.

### *c) La toma de decisiones.*

Según Smith, Hadfield y Dunne,<sup>87</sup> la política exterior se estudia para tratar de saber por qué X hizo Y; y si ésta fue una buena elección, ¿cuáles hubieran sido los costos y los beneficios de las alternativas? La política exterior es un campo de estudio que nos pone en los “zapatos” de los hacedores de políticas (*policy makers*), de los políticos, y nos permite entrar en su mundo, para luego juzgar si, a la luz del contexto, hicieron lo correcto (¿y para quién?). Por ejemplo, cuando nos hacemos la pregunta de ¿por qué Estados Unidos rechaza firmar un acuerdo migratorio con México? A simple vista, parecería ser una respuesta sencilla: porque no le conviene atraer y regularizar a más “migrantes” [sic.] que tomen sus plazas laborales. Sin embargo, cuando se estudian las decisiones y las acciones de la política exterior (en este caso, la resistencia de Estados Unidos, tiene que ver con una lógica de política interna), a qué nos referimos con Estados Unidos, ¿a su presidente? ¿al Congreso? ¿a la población? ¿a su gabinete? ¿a los empresarios? ¿Qué

<sup>86</sup> Alex McLeod, *ibid.*, p. 76-77.

<sup>87</sup> Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, *op cit.*, p. 1.

entendemos por rechazar? De ahí la relevancia de estudiar la política exterior, que a pesar de su galimatías metodológico, engloba, no la especulación (aunque puede dar lugar a ello), sino a posicionarse, uno mismo, con una visión particular de la política exterior: quién la hace y cómo juzgamos su implementación.<sup>88</sup>

Por lo tanto, Ole Holsti<sup>89</sup> recomienda que la observación se haga bajo la mirada de los individuos que actúan en nombre del Estado, a los “tomadores de decisión”, así como al grupo y al contexto burocrático-organizacional en donde actúan. Además muestra la diversidad de modelos de análisis del proceso de toma de decisiones, los cuales desafían las premisas del realismo (que considera al Estado como actor unitario y racional y que su comportamiento se entiende a partir de la estructura del sistema, sin tomar en cuenta los factores internos). Son los individuos, grupos y organizaciones los que en el nombre del Estado toman las decisiones. Estos (sub) actores son sensibles a las presiones y constreñimientos nacionales, como a la política electoral, la opinión pública, los grupos de interés o la política burocrática. Por lo tanto, conceptos como el “interés nacional” no se define sólo a partir del sistema internacional, sino que refleja elementos de la arena política doméstica.<sup>90</sup> Los tres modelos de toma de decisiones apunta Holsti son:<sup>91</sup> 1) el burocrático-organizacional; 2) el de pequeños grupos; y, 3) el del líder individual.

## Plan

Este trabajo trata particularmente sobre los *enjeux* de la política exterior a nivel político-diplomático, recurriendo a la revisión histórica, los discursos y declaraciones, así como al proceso de toma de decisiones para la negociación ya sea en el ámbito multilateral o bilateral; identificando los objetivos e intereses de las partes en juego, en el ámbito político interno o externo. Por lo que en esta Primera Parte se expone el contexto político interno de México, la formación, consolidación de su sistema político y la conformación de la política exterior tradicional. Se analiza el proceso de la transición a la democracia en México que inicia en los años noventa y que culmina, de alguna manera, con la elección del año 2000. Ahí se presentan las ideas de política exterior del nuevo gobierno, los ejes estratégicos, así como también los envites de la política interna, principalmente, la perspectiva de la oposición dentro del Congreso y su relación con el Ejecutivo.

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

<sup>89</sup> Ole R. Holsti, *op cit.*, p. 328.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 328-335.

Se presentan de forma dialéctica las dos fases que intervienen en la formulación de la política exterior del gobierno de Fox. En el primer capítulo se contextualiza teóricamente a la política exterior mexicana. Y después se muestra la relación entre la construcción del Estado-nación y la formación de las doctrinas de política exterior mexicana. Se hace un recuento histórico de los momentos más sobresalientes que permiten entender el surgimiento y la puesta en marcha de la política exterior “tradicional” de México. Después se expone el marco normativo por el cual se rige esta política, los principios por los cuales los actores centrales deberán ejecutar la política exterior, así como la estructura institucional delineada por la Constitución.

En el segundo capítulo se observan los efectos que tiene la llegada de un nuevo grupo en el poder, tras las elecciones del año 2000. Estas elecciones, según el modelo de los “transitólogos”,<sup>92</sup> marcan el fin de la transición democrática mexicana y el inicio de su consolidación. Ahí se expone la construcción de la propuesta de política exterior del nuevo gobierno, quiénes intervienen y sobre qué bases se articula. Se conforma una plataforma compuesta de seis ejes estratégicos sobre los cuales el gobierno de Fox concentra sus acciones hacia el exterior.

Por lo tanto, la llegada del nuevo gobierno al poder Ejecutivo plantea una política exterior “diferente” para desmarcarse del régimen anterior. Por lo que aquí se cuestiona ¿en qué consiste esta “nueva” política exterior? Para responder a esta pregunta es imprescindible identificar de dónde viene México, cuál era esa política exterior que se buscaba reemplazar.

---

<sup>92</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1993; Guillermo O'Donnell & Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, 1978; Seymour M. Lipset, Larry J. Diamond & Juan J. Linz, *Democracy in Developing Countries*, Boulder/Riennner, Londres, 1989; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press, 1994; etc.



## Capítulo 1. Los principios de la política exterior mexicana.

Una vez revisado el marco “teórico-escolar” que nos permite identificar los elementos básicos por los cuales habrá de transitar nuestro análisis, en este primer capítulo se exponen los mecanismos, los actores y los factores de la política exterior mexicana. Se presenta un breve recuento histórico de las características de la política exterior de México, sus orígenes y doctrina. Estos elementos se presentan como parte de la identidad nacional, que a su vez determina el interés nacional. Además se presentan a los actores nacionales centrales de la política exterior, así como los constreñimientos normativos sobre los cuales los tomadores de decisión deben regir sus acciones hacia el exterior.

En su trabajo sobre la política exterior de Estados Unidos, Charles-Philippe David<sup>93</sup> presenta nueve puntos sobre los cuales se desarrollan los fundamentos de esta política. El primero subraya la relación entre Constitución y política exterior, que son los constreñimientos legales o normativos sobre los cuales se definen a los tomadores de decisión y sus facultades. En este caso es el presidente, y el segundo punto expone las tensiones que existen entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El tercer punto es el “estilo nacional” de la política exterior, el marco cultural de donde viene esta política, ya sea pasiva, aislacionista, activa o reactiva. Estas características se contienen, como se muestra en este capítulo, en los “elementos históricos”, que en el caso de Estados Unidos son los “mitos fundadores” como los heredados de los primeros pobladores del territorio estadounidense. En este punto se pueden encontrar características como el “fundamentalismo”, las referencias religiosas (para el caso de Estados Unidos), el individualismo o la tensión entre liberales y conservadores o la definición del interés nacional por cada uno de estos grupos. Y también las “políticas” como pueden ser el “aislacionismo” y el “soberanismo”; para finalmente identificar las “tendencias profundas”, que en el caso de Estados Unidos es el Destino Manifiesto, el etnocentrismo, el aislamiento cultural, la paranoia o el “pensamiento experto”. El equivalente a una tendencia profunda en la política exterior de México es el predominio del derecho, por lo que se

---

<sup>93</sup> Charles-Philippe David [et al.], *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

considera una política “legalista”, es decir, basada en dos principios que le aseguraban su soberanía e integridad territorial y política.

La evolución del estilo nacional se identifica con el paso de presidente a otro, el cual imprime una característica “personal” a la política exterior en su gobierno. Esto se muestra con la revisión que se hace sobre las gestiones de los presidentes de México, donde sobresalen los ejes centrales en materia de política exterior. Esta revisión se hará desde los años cincuenta hasta el año 2000.

En el cuarto punto, David sugiere revisar el “marco conceptual” de las grandes corrientes de pensamiento, como pueden ser el liberalismo o la definición del interés nacional en términos de poder, paz, orden mundial o prosperidad. En el caso de Estados Unidos existieron dos corrientes antagónicas sobre la política exterior, la de Alexander Hamilton (1757-1804) y la de Thomas Jefferson (1743-1826). Para Hamilton, el realista, los objetivos son el expansionismo comercial, la consolidación del poder económico y la apertura comercial. Para Jefferson, Estados Unidos debía tener una política exterior “prudente”, que preserve su sistema, el cual asegure la paz. Para él, la búsqueda de la cooperación y la expansión de la democracia y los derechos humanos tendría que ser el objetivo de la política exterior. Jefferson rechaza la Doctrina Monroe y sus preceptos expansionistas.<sup>94</sup> El equivalente para la política exterior de México es la tensión que existe entre los preceptos tradicionales de la política exterior “legalista, aislacionista, nacionalista y reactiva” que implantan los gobiernos posrevolucionarios en México. El gobierno del presidente Fox emprende una política activa y hasta agresiva en el medio internacional, que va en contra de la Doctrina Tello (Cap. 4). Así como también un acercamiento inusitado con el gobierno de Estados Unidos, lo cual iba en contra del nacionalismo mexicano, que se traducía en un anti-americanismo.

El marco conceptual para explicar los orígenes de la política exterior de México se definen a partir de la experiencia histórica, que al contrario de la de Estados Unidos no cuenta con un desarrollo endógeno o autónomo de su visión particular del mundo y de su posición geopolítica. La construcción de la nación mexicana se da en gran medida influenciada por los preceptos y la forma de organización política de Estados Unidos. Donde además la política exterior de México se forma precisamente para contener el expansionismo de su vecino.

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 98-101.

La formulación de la política exterior de Estados Unidos, según David, es de una tal complejidad que se ha convertido en un campo de estudio muy desarrollado en las ciencias sociales anglosajonas, particularmente en la ciencia política.<sup>95</sup> Es por ello que la referencia a este trabajo y en general de las teorías de la *foreign policy analysis*, son utilizadas para demostrar la aplicabilidad de las teorías de las relaciones internacionales. A continuación emprenderemos la exposición y de los orígenes, características y doctrina de la política exterior de México.

## Plan

En la primera sección se expone el marco histórico, los fundamentos de la política tradicional de México, que van de sus principios a sus intereses. Los condicionantes históricos, así como el origen y la doctrina prevaleciente durante los primeros años de vida independiente. La construcción de los dos pilares de la política exterior son la no intervención, así como la libre determinación de los pueblos, también llamada Doctrina Estrada que orienta a los tomadores de decisiones para no intervenir en los asuntos de otros. Pero también como forma de comunicación interna, para que otras naciones no intervinieran en sus asuntos. Estos principios se formulan desde etapas tempranas de la historia de México, a causa de las múltiples intervenciones que sufre México y que finalmente le hacen perder la mitad de su territorio (1848).

La etapa de construcción del Estado nacional mexicano comprende casi toda la primera parte del siglo XX. Ahí se instaura un sistema político mexicano basado en un presidencialismo omnipresente, con una nula separación de poderes y si bien se constituye como una federación, contenía un poder altamente centralizado. El surgimiento del PRI como partido que aglutinó a todas las capas de la sociedad, obreros, campesinos, sindicatos, etc. mantiene un control del poder hasta finales del siglo. La política exterior tradicional se construye precisamente durante esta época, donde el cambio de gobierno no representaba grandes cambios, sino un estilo personal que se orientaba frente a los cambios del medio internacional.

La segunda sección trata sobre el marco normativo de la política exterior, los actores que están facultados para instrumentar esta política. El presidente es el encargado de formular y aplicar la política exterior, pero a partir de 1988, esta obligado a hacerlo bajo el amparo de siete principios, que fueron incorporados al texto constitucional. El presidente Miguel de la Madrid decide que la política exterior de México tenía que ser una política de Estado, por lo que ahí se consagran como

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 11.



facultades y obligaciones del presidente de la República la conducción y orientación de la política exterior de México, basado en siete principios emanados del derecho internacional.

Los años noventa presentan un resquebrajamiento de la política exterior tradicional, la firma del TLCAN marca el fin de una política exterior pasiva, legalista y nacionalista. La integración comercial de México y Estados Unidos la vuelve más pragmática, dirigida a atender los intereses económicos y más afín de Estados Unidos. La llegada de Fox al gobierno y la “separación real de poderes” hace que surja el Congreso como un actor importante para la política exterior. La pérdida de mayoría en el Congreso por parte del partido gobernante (PAN) genera una intensificación de la actividad de los partidos de oposición en la política exterior de México.

## **Sección 1. Marco histórico.**

### **A. Política exterior tradicional de México: entre sus principios e intereses.**

Para facilitar la comprensión de la política exterior de México es importante conocer algunos antecedentes históricos que definen los conceptos básicos que determinan hoy la tradición diplomática mexicana.

#### *a) Condicionantes históricos de la política exterior de México.*

Según los análisis sobre la política exterior mexicana, ésta no es el resultado ni de la improvisación, ni de la espontaneidad, ella constituye una de las tradiciones políticas mexicanas. Además, dentro del marco de la independencia política, ella se mantiene a pesar de circunstancias de adversidad. La política exterior de México se define como una “política de principios”. Los dos principales, incorporados a la diplomacia mexicana, son el de la “no intervención” y el de la “libre autodeterminación” de los pueblos. Estos principios se construyen a partir de su historia y su tradición política, y constituyen una parte esencial del pensamiento político de los precursores del proceso revolucionario de 1910.

La política exterior mexicana se concibe para preservar los intereses nacionales frente a las sucesivas amenazas externas de las grandes potencias. “En el siglo XIX, México sufrió un muy difícil proceso de construcción y consolidación de su Estado nacional. Se experimentó entonces con

diferentes y antagónicos tipos de sistemas de gobierno y cada una de ellos implicó un posicionamiento frente al mundo exterior donde menudearon los peligros para la nueva nación.”<sup>96</sup> La principal preocupación es la supervivencia como Estado independiente, con la afirmación y preservación de la soberanía nacional. Como punto de arranque se identifican las difíciles relaciones con Estados Unidos, cuya raíz se registra cuando en 1783 Gran Bretaña reconoce la independencia de ese país, y muy pronto se convierte en una “sociedad expansiva”<sup>97</sup>. Lo que le cuesta a México la pérdida de la mitad de su territorio en 1848.<sup>98</sup>

Durante el primer medio siglo de vida independiente, México sufre diversas intervenciones, como la primera intervención francesa (1838-1839) y la dura batalla contra la invasión de Napoleón III (1863-1867), el cual impone un imperio efímero. México corría el peligro de convertirse en un protectorado francés o norteamericano. Estos eventos lo obligan a replegarse sobre si mismo, conduciéndolo a un aislamiento internacional, combinándolo con una convicción pacifista.<sup>99</sup> Durante los gobiernos de Porfirio Díaz y Manuel González (1876-1911), México consolida una política exterior nacionalista y pragmática que puede contraponerse a las presiones norteamericanas y a los intereses de las potencias europeas. Por esta razón, la soberanía y el nacionalismo se identifican con los principios de la no intervención y del derecho a las naciones a autodeterminarse. Durante este periodo, “se busca una pluralidad de fuentes de inversión externa como la vía para modernizar la infraestructura e iniciar la industrialización del país, como base para fortalecer la independencia del país”<sup>100</sup>.

La postura anti-intervencionista del país se ilustra con el lema del presidente Benito Juárez (1858-1872), “el respeto al derecho ajeno es la paz”.<sup>101</sup> Este razonamiento se encuentra presente en todas

---

<sup>96</sup> Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Colegio de México, 2010.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Con el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, conocido como Tratado de Guadalupe Hidalgo se dan por terminados los conflictos fronterizos entre los dos países.

<sup>99</sup> Aunque México mantenía una tímida diplomacia, también logró construir una reputación internacional en la aplicación de los principios del derecho internacional. Por ejemplo, la posición pacifista en los conflictos internacionales concedió al mexicano, Alfonso García Robles el Premio Nóbel de la Paz en 1982. Se desempeñó como Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, Ministro de Relaciones Exteriores y Representante Permanente ante la Conferencia de Desarme. Contribuyó a la elaboración y ejecución del Tratado de Tlatelolco (1967), que establece una zona libre de armas nucleares en América Latina. Dirigió las negociaciones originadas por la crisis de los misiles (octubre 1962) para la prohibición de las armas nucleares en el continente americano, lo cual inhibiría a Estados Unidos a entrar en un conflicto mayor.

<sup>100</sup> Blanca Torres (coord.), *op cit.*

<sup>101</sup> Antonio Carrillo Flores, “La política exterior de México”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. VI (2), # 3, octubre 1965-marzo 1966, p. 233.

las actividades internacionales de México, con la expresión suprema del principio de no intervención.

Asimismo, durante el período revolucionario (1911-1927), todos los gobiernos mexicanos viven bajo la presión externa. La Revolución Mexicana es puramente nacionalista, que plantea postulados socialistas. Persigue objetivos relacionados con la asignación de tierras, la propiedad nacional de los recursos naturales, especialmente el petróleo, los minerales y las aguas. En el ámbito internacional, la revolución proclama la soberanía del país con la reafirmación de los principios universalmente reconocidos por el derecho internacional que se introducen en el texto constitucional de 1917, aún vigente.

En 1918, el presidente Venustiano Carranza (1917-1920) define a la política exterior de México de una manera más o menos moderna. En el Congreso, Carranza proclama al principio de no intervención de manera similar a la utilizada en el Protocolo de Inter-Americano de no intervención suscrito en Buenos Aires en 1936: “Las ideas centrales de la política internacional de México son claras y simples: todos los países son iguales, se deben respetar sus instituciones, sus leyes y su soberanía. Ningún país debe intervenir por ningún motivo en los asuntos internos de otro. Todos deben someterse y sin excepción al principio universal de la no-intervención.”<sup>102</sup> La llamada Doctrina Carranza sostiene la igualdad entre los estados y desaprueba toda intervención de los asuntos internos de otra nación, así como la equivalencia de derechos de nacionales y extranjeros ante las leyes de un país.

A grandes rasgos, la Revolución mexicana, el nacionalismo y sus consecuencias, dominaron la agenda externa del país hasta el estallido de la Segunda guerra mundial. El Estado utiliza al nacionalismo para aglutinar a la sociedad en torno a los programas de gobierno. Después de la revolución, México permanece aislado del exterior para completar su proyecto nacional. Durante ese tiempo, México se concentra en la construcción de sus instituciones, su sistema político y su industrialización.

*b) Origen y doctrina de los principios de política exterior mexicana.*

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 234.

En contraste con la turbulencia revolucionaria, en la década de los años treinta, México comienza a distinguirse del resto de América Latina, por la institucionalización de su proceso político. Es justamente, esta capacidad de control pacífico e “institucional” de los procesos políticos internos, que le otorga a los gobiernos mexicanos una autonomía “relativa”<sup>103</sup>, ante la influencia de Estados Unidos. La doctrina más conocida en México es la Estrada (1930),<sup>104</sup> que instituye “la posición de mantener o romper relaciones con otro país sin que ello signifique la aprobación o reprobación de sus gobiernos locales”. Sostiene que “en los casos en los que se produce un cambio de gobierno a través de una ruptura del orden constitucional o por un golpe de Estado, el gobierno mexicano no emite reconocimiento, sino que se concreta a mantener o romper las relaciones diplomáticas.” Esta Doctrina invoca reiteradamente el principio de no intervención, aunque el rompimiento de relaciones es una forma de pronunciamiento, de asumir una posición con respecto a otro gobierno, por lo tanto ésta es ¿una forma de intervención? Como se verá en el Capítulo 5, a mediados los años sesenta se comienza a discutir en México la pertinencia de redefinir el principio de no intervención con respecto a esta doctrina, para adecuarlo a los nuevos tiempos, al ambiente y situación económica y política prevaleciente.<sup>105</sup>

Con esta Doctrina, la diplomacia mexicana armoniza el principio de no intervención con la lucha anticolonial, particularmente en el marco de las Naciones Unidas. La intención mexicana de ligar estos dos preceptos, es que la alquimia mexicana estima que en los procesos emancipatorios

---

<sup>103</sup> La independencia relativa frente a Estados Unidos no significa que México niegue su compromiso de alineamiento con el bloque occidental, el cual dirige Estados Unidos. *Cfr.* Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2001.

<sup>104</sup> Esta doctrina es comunicada oficialmente por el ministro Genaro Estrada al cuerpo diplomático mexicano el 26 de septiembre de 1930: “...México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera esta práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados por otros Gobiernos. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditadas en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades...”, Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, FCE, México, p. 1589. Citado por Juan de Dios Gutiérrez Baylón, “La no intervención”, in Emilio O. Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, UNAM, México, 2005, p. 79-82.

<sup>105</sup> Jorge Castañeda Álvarez de la Rosa es quien argumenta en la “Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty”, United Nations General Assembly Resolution, 2131 (XX), 21 de diciembre 1965; la necesidad de definir en los tiempos modernos, al principio de no intervención. Citado por Ana Covarrubias, “Los principios y la política exterior de México”, in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser & Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México 2006, p. 394.

internacionales, existe siempre un pueblo sometido al yugo colonial.<sup>106</sup> Lo que sin duda corresponde a una proyección de su propio pasado.

La Doctrina Estrada se considera la aportación más importante y casi exclusiva de México a la práctica diplomática y al derecho internacional. Sin embargo, el estudio llevado a cabo por Gutiérrez pone en duda esta extendida y arraigada creencia. Y se le atribuye a “la ignorancia y a una sobreexplotación retórica del principio de la no intervención por parte de políticos y doctrinarios mexicanos, que pretenden que este principio, consagrado en la Constitución mexicana (hasta 1988, artículo 89), es la cuna de una regla que se ha esparcido por el mundo”. Empero, se trata efectivamente de una práctica mexicana que se codifica en 1970 en el derecho internacional con la Resolución 2625 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>107</sup>

Esta doctrina permite mostrar como en el imaginario colectivo de los mexicanos, y de sus funcionarios, enarbola este precepto como la contribución más importante que haya hecho México al derecho internacional. A pesar de que su aplicación a sido francamente errática, ya que se aplica más conforme a los intereses que a los principios; ya sean estos de prestigio internacional, imagen en el exterior o mantenimiento de alguna relación comercial cordial.

Algunos de estos ejemplos son: de 1927 a 1935, México suspende relaciones con Venezuela, en condena a la dictadura del Presidente Juan Vicente Gómez; en 1937, rompe relaciones diplomáticas con España cuando el régimen de Francisco Franco toma el poder (las relaciones se reanudan en el período presidencial de José López Portillo en 1977); en 1940, rechaza cualquier trato con la Alemania Nazi; en 1979, México rompe relaciones con Nicaragua, en rechazo al régimen dictatorial de Anastasio Somoza, entonces combatido por los sandinistas.

Cada sexenio, la diplomacia mexicana adquiere características y énfasis distintos que obedecen a la orientación que le da cada presidente. El poder Ejecutivo concentra las facultades específicas para

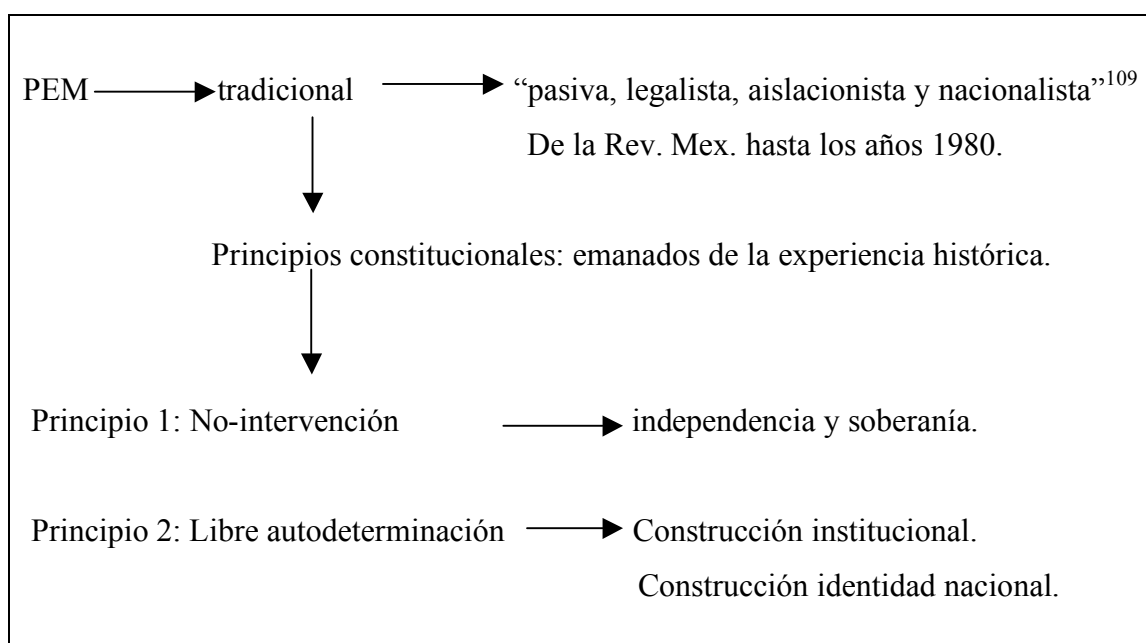
<sup>106</sup> Cfr. Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*, Esfinge, México, 1969, p. 37. Citado por Juan de Dios Gutiérrez Baylón, *loc cit.*, p. 81.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 82. Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; donde se recuerdan las resoluciones: 1815 (XVII) de 18 de diciembre de 1962; 1966 (XVIII) de 16 de diciembre de 1963; 2103 (XX) de 20 de diciembre de 1965; 2181 (XXI) de 12 de diciembre de 1966; 2327 (XXII) de 18 de diciembre de 1967; 2463 (XXIII) de 20 de diciembre de 1968 y 2533 (XXIV) de 8 de diciembre de 1969. Ahí se afirmó la importancia del desarrollo progresivo y la codificación de los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

formular e implementar la política exterior pero bajo un marco normativo como el antes expuesto. Pero además del carácter formal de los actores o funcionarios estatales, es importante señalar que ellos cuentan con intereses e ideas propias, de cómo se entienden a sí mismos (*self understanding*)<sup>108</sup> y de cómo entienden el mundo. Es así que por ejemplo, a lo largo del régimen del PRI, la política exterior de México se mantiene básicamente estable, aunque con diversos acentos, dependiendo del presidente en turno.

Lo antes dicho se representa en el siguiente esquema, en el que se muestra la evolución y origen de los preceptos de política exterior mexicana.

· **Esquema 2. Esquema de la política exterior mexicana (PEM).**



**B. De la política exterior tradicional al “pragmatismo”.**

Las características tradicionales de la política exterior de México cambian y evolucionan con respecto a la orientación internacional que le dé el presidente en turno; el cual identifica, sopesando al entorno internacional y las necesidades de política interna. Por ejemplo el principio de la no intervención tiene una doble funcionalidad para el Estado mexicano, por un lado, le permite detentar una imagen de país pacífico y tolerante; y por el otro, en reciprocidad, espera que ningún

<sup>108</sup> Christopher Hill, *op cit.*, p. 51.

<sup>109</sup> Mario Ojeda Gómez, *op cit.*

país intervenga en sus asuntos internos. Para el régimen del PRI, como se verá, fue una estrategia sumamente benéfica, que le permitió mantener el *status quo* del funcionamiento del sistema político mexicano. Sin intervención o injerencia de la comunidad internacional, pero particularmente como instrumento de comunicación política dirigido hacia el interior y hacia el exterior, particularmente al receptor más peligroso y cercano, Estados Unidos.

*a) Evolución de la política exterior (1950-1990).*

Después de la segunda guerra mundial, México lleva a cabo una política externa defensiva y de bajo perfil.<sup>110</sup> Una política nacionalista (anti-estadounidense), pasiva, legalista y aislacionista que responde a las necesidades de un modelo económico proteccionista o cerrado. La política exterior de México se escuda en sus dos principios, la no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos, buscando una doble funcionalidad, por un lado, evitar conflictos con el vecino del norte, y por el otro, evitar las críticas del exterior (este último punto se desarrolla en el Capítulo 5).<sup>111</sup>

Aquí se presenta una evolución de los rasgos y las características de la política exterior implementada en los diferentes sexenios a partir de los años cincuenta, cuando se refuerza la actividad internacional de México.

Adolfo López Mateos (1958-1964) establece una actividad internacional que lleva a México a diversificar sus relaciones internacionales. Establece relaciones “amistosas” con casi todos los países del orbe, emprende numerosos viajes. Según Velázquez,<sup>112</sup> el objetivo no era reducir el nacionalismo y legalismo, sino disminuir la dependencia hacia Estados Unidos. Lo que sí modificó López Mateos es el aislacionismo mexicano, estableciendo las bases del activismo mexicano.

La base de su política es el respeto mutuo entre las naciones para lograr una convivencia pacífica, observando los principios de no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos. El momento más crítico que vive este gobierno es cuando Cuba se declara marxista-leninista, y a pesar de la fuerte presión de Estados Unidos, México se opone a que se le excluya de la Organización de

---

<sup>110</sup> Blanca Torres (coord.), *op cit.*

<sup>111</sup> Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?”, in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002, p. 20.

<sup>112</sup> *Ibid.*

Estados Americanos (OEA), emitiendo un voto de abstención (Capítulo 6). Aún cuando Cuba es expulsada de la OEA, México nunca rompe relaciones con la isla y se convierte en la única ruta de comunicación entre Cuba y el hemisferio americano. A pesar de ello, México logra conservar una buena relación con Estados Unidos, destacando la visita que realiza a la Ciudad de México el presidente John F. Kennedy y más tarde Lyndon B. Johnson. En 1963, como resultado de la campaña de intensificar la imagen de México en el exterior, López Mateos obtiene la sede para los Juegos Olímpicos a celebrarse en 1968. Y en 1964, la FIFA anuncia oficialmente que México será la sede para el Mundial de fútbol, aunque este procedimiento se había iniciado años antes de su gestión. Este mismo año llega a su fin el Programa Bracero que inicia en 1942, el cual consiste en que Estados Unidos recibe trabajadores mexicanos, “brazos” para trabajar en la agricultura y las vías férreas, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Durante este periodo se establece una “relación especial” entre México y Estados Unidos.

Durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se define una política mexicana a favor de Cuba y contra la campaña de Estados Unidos para su aislamiento. A pesar también de esta posición, el presidente mexicano logra mantener una relación cordial con su poderoso vecino del norte, tal vez a causa de la fuerte inestabilidad que origina el asesinato de Kennedy. En este periodo se registra un papel importante de México a nivel multilateral, cuando el diplomático mexicano, Alfonso García Robles (premio Nóbel de la Paz) promueve la firma del Tratado de Tlatelolco, que da origen al Organismo por la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (OPANAL). A este gobierno le toca administrar el aislamiento de Cuba del sistema interamericano, para lo cual el discurso sigue siendo la defensa de los principios que establece la Doctrina Estrada.

El presidente Luis Echeverría (1970-1976) ejerce un activismo internacional destacado en la promoción de las causas del Tercer Mundo y la construcción de un nuevo orden económico mundial. Juega un papel importante en el Movimiento de los No Alineados, se acerca al Grupo de los 77, e impulsa la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta Carta se establecen los principios para el diálogo entre los países del norte y el sur, planteando una distribución más justa y equitativa de las riquezas mundiales. La actitud de México permite que se inicie el proceso de reincorporación de Cuba al sistema interamericano, cuando se logra la revocación de su exclusión aprobada en 1964.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Eurídice González Navarrete, “El sentido histórico de las relaciones Cuba-México en los últimos cincuenta años”, ponencia presentada en el Congreso SOLAR, Universidad de La Habana, Cuba, noviembre 2006, mimeo.



Si bien Echeverría plantea una nueva política exterior de México, basada en el pluralismo ideológico, (aunque no incluye a dictadores) en este periodo, el gobierno de México rompe relaciones con Chile, condenando el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet (1973). Si bien esta actitud alude oficialmente la aplicación de la Doctrina Estrada, retirando a sus representantes diplomáticos y no pronunciándose por la situación política interna de ese país. El hecho es que el gobierno mexicano viola dicha Doctrina, (a pesar de lo legítimo que pueda ser condenar el derrocamiento de Allende) pronunciándose ante un evento interno de un Estado, y no sólo eso, sino que además acoge a un número importante del exilio chileno. Mucho de esta actitud del gobierno de Echeverría tiene que ver con la falta de legitimidad de este gobierno, después de los hechos sangrientos de 1968 (Echeverría funge como secretario de gobernación en la época). “El fin era coadyuvar al restablecimiento de la unidad nacional a través de la reconciliación con los grupos disidentes y así regresar a la paz y estabilidad pública.”<sup>114</sup>

Así este gobierno trata de congraciarse con la izquierda mexicana, si bien insipiente, impulsada en años recientes por las simpatías que genera la revolución cubana y el descontento interno ante el régimen “autoritario”<sup>115</sup> del PRI. En este periodo México incrementa el número de países con los que sostiene relaciones pasando de 67 en 1970 a 131.

El gobierno posterior, el de José López Portillo (1976-1982) hereda una grave crisis económica, la crisis de la deuda, lo cual hace que este gobierno disminuya su capacidad de negociación internacional. Pero esta situación cambia radicalmente cuando la crisis económica se frena al encontrarse nuevos depósitos de petróleo, cuando el precio del barril se encontraba en el pico más alto. El presidente mexicano emprende nuevamente una política exterior activa, sustentada en la riqueza petrolera, lo cual le permite seguir una actitud de “desdén” a Estados Unidos e implicándose en los conflictos de Centroamérica. Se involucra activamente en los asuntos de

---

<sup>114</sup> Rafael Velázquez, *loc cit.*, p. 22.

<sup>115</sup> En 1977, Lorenzo Meyer publica un trabajo académico que cambia la forma como se percibe y define el sistema político mexicano, al que deja de clasificársele como una “democracia imperfecta” o “en construcción” y empieza a llamársele “autoritarismo”. Aquí se va registrando la pérdida de legitimidad de los gobiernos emanados de la Revolución mexicana y justifica las exigencias de acelerar el tránsito a la democracia. Esta idea tiene una acción retardada para ganar adeptos, pero finalmente se convierte en una frase aceptada por la casi totalidad de los observadores. Una lista sólo saturaría este apartado, pero se sugiere la lectura de autores como Susan Kaufman Purcell, Jesús Silva Herzog Márquez, Enrique Krauze, Carlos Fuentes, Jorge G. Castañeda, Denisse Dresser, Federico Reyes Heróles, Soledad Loaeza, Denisse Maerker, el mismo Sergio Aguayo, etc. Aunque los transitólogos se empeñan en considerar a México un “caso excepcional”, al “límite”, o el “no caso”. Se precisará un poco más esto más adelante. Lorenzo Meyer”, *Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico*, in José Reyna & Richard S. Winert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia Institute of the Study of Human Issues, 1977. Citado por Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México, 2010, p. 19-21.

Nicaragua y El Salvador, pues otorga un amplio respaldo al movimiento “sandinista” y a la guerrilla salvadoreña. Algunos pueden considerar esto como un rompimiento con el principio de no-intervención, la iniciativa más discutida es la Declaración franco-mexicana de 1981, mediante la cual estos dos gobiernos reconocen al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y al Frente Democrático Revolucionario (FDR) como “fuerzas políticas representativas”. En el caso de Nicaragua, México rompe con el gobierno de Anastasio Somoza y antes de la toma de poder de los “sandinistas”, el gobierno mexicano se pronuncia por esa fuerza política interna, manteniendo *de facto* las relaciones diplomáticas con el gobierno. La Declaración tiene altos costos para el gobierno de México. Los gobiernos de Venezuela y Colombia apoyan al gobierno salvadoreño de José Napoleón Duarte mediante la declaración de Caracas –a la que se adhirieron Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana-, acusa a los gobiernos de Francia y México de intervenir en los asuntos de El Salvador, al favorecer a uno de los extremos subversivos. En los casos de Nicaragua y El Salvador, los principios y objetivos de la política mexicana parecen entrar en conflicto.<sup>116</sup>

Ese mismo año, en 1981, López Portillo convoca a la reunión de Diálogo Norte-Sur a celebrarse en Cancún a la que asisten 22 jefes de Estado de países desarrollados como en desarrollo. Esta reunión representa un gran éxito diplomático aunque no se registran resultados tangibles. Sin embargo, es importante mencionarla ya que ante el conflicto diplomático suscitado ente México y Cuba (2002-2004) se registra como precedente.

En este periodo México participa por segunda ocasión en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo 1980-1981, representado por Porfirio Muñoz Ledo.

Al final de este sexenio, los precios internacionales del petróleo disminuyen estrepitosamente, lo que provoca otra vez una gravísima crisis económica. El Estado mexicano se encuentra en bancarrota y extremadamente endeudado.

La diplomacia en la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988) reduce el activismo internacional y de defensa por el Tercer Mundo. La cruda herencia de la deuda y crisis económica hace que el nuevo gobierno, recién entrado en funciones, proponga un “cambio estructural”. En materia de

---

<sup>116</sup> Carlos Rico, “Hacia la globalización”, in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo / Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, vol. VIII, México, 2000, p. 96. Citado por Ana Covarrubias Velasco, “Los principios y la política exterior de México”, *loc cit.*, p. 405-406.

política exterior, este periodo marca el paso del activismo al pragmatismo.<sup>117</sup> El presidente De la Madrid tiene que negociar la deuda y aceptar las condiciones de los bancos y las organizaciones financieras internacionales. México tiene que reorientar su política económica interna y externa, abriendo su economía a la inversión extranjera. Sin embargo, ante esta complicada situación si bien reduce, continua su desempeño diplomático en los conflictos armados en Centroamérica, argumentando razones de seguridad interna y de lucha por la paz internacional.

En 1983 los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela establecen un sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala que amenazan desestabilizar toda la región. El Grupo Contadora, tiene como objetivo aumentar su influencia en Centroamérica durante los conflictos y disminuir la presencia de Estados Unidos en la región. El plan de paz es apoyado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como otros organismos internacionales y países como Francia o Suecia. México logra la Paz de El Salvador con los Acuerdos de Chapultepec firmados en 1991.

Paralelamente, México impulsa el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, compuesto en un inicio por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú Uruguay y Venezuela, celebrado en Río en 1986. Que sienta las bases de lo que sería el Grupo de Río, mecanismo de consulta ampliado a toda la región de América Latina y el Caribe.

Las relaciones con Estados Unidos siguen tensas aunque la diversidad de temas que componen la agenda hacen que se vayan acercando, temas como el narcotráfico y la migración son los más problemáticos.

Finalmente, en 1987-1988, la Constitución mexicana se reforma para incluir en su artículo 89, los principios de la política exterior de México. Los siete principios son los lineamientos sobre los cuales el presidente, el único agente facultado para ejecutar la política exterior, tendrá que regir sus acciones:<sup>118</sup>

Artículo 89. Fracción X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder

<sup>117</sup> Rafael Velázquez F., *loc cit*, p. 26.

<sup>118</sup> Artículo 89: estas son facultades y obligaciones del presidente. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Con esta reforma, los principios tradicionales de la política exterior de México quedan insertados en el documento más importante que expresa el proyecto de nación de los mexicanos para conducir su política exterior.<sup>119</sup> Y constituye además la formación de una política exterior de Estado, que se mantenga al margen de los vaivenes políticos.

*b) Política exterior y política económica (1980-1990).*

En este período, la política exterior de México se transforma, y después de unas cuantas décadas, ella constituye el instrumento sobre el cual el gobierno mexicano busca atraer la inversión extranjera directa (IED). La política exterior deviene más “pragmática.”<sup>120</sup> Los factores económicos constituyen el centro de la actividad dirigida al exterior de los Estados. Por ejemplo, en 1985 el gobierno de Miguel de la Madrid, en un acto unilateral, elimina totalmente las tarifas aduanales. Con ello envía la primera señal de liberalización económica al sistema económico mundial. Y en 1986 se adhiere como miembro pleno al GATT.<sup>121</sup> Este mecanismo multilateral buscaba reducir las restricciones cuantitativas y cualitativas de los intercambios.

La política de liberalización económica es seguida y profundizada por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el cual le da una orientación totalmente “economicista” [sic].<sup>122</sup> El tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la firma de otros acuerdos comerciales y el ingreso a diferentes organizaciones fueron prácticamente los hilos conductores de esta política

<sup>119</sup> Rafael Velázquez, *loc cit*, p. 27.

<sup>120</sup> Ana Covarrubias Velasco, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, oct.-déc. 1994. Jorge Chabat & Luz María Villasana, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, octubre-diciembre 1994.

<sup>121</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade* antecedente de la OCDE.

<sup>122</sup> Para una profundización sobre este periodo se recomienda ver: Gloria Abella Armegol, “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, SRE/IMRED, # 148, abril-junio 1992; Gloria Abella Armegol, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural”, *Relaciones Internacionales*, Colegio de México, # 62, abril-junio 1994. Bernardo Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. 34 (4), oct.-dic. 1994. Ricardo Macouzet, “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. 34, # 4, oct.-dic. 1994.

durante su mandato. Salinas, formado en la Universidad de Harvard, adquiere una visión del mundo en la cual México debe adquirir una posición más relevante en el escenario internacional. Este enfoque prevalece, llevando a cabo reformas de liberalización económica, reducción de la participación estatal en la economía, dejando al libre mercado encontrar los equilibrios, y en este caso al TLCAN. Su perfil técnico, su distanciamiento del lenguaje populista y nacionalista, y su determinación reformista en lo económico, le granjean al inicio simpatías en amplios sectores de la población en México y en Estados Unidos. La imagen de México tenía que cambiar. Salinas lo logra bajo un esquema pragmático dejando a la “mano invisible” atraer la inversión para que la economía mexicana crezca, aunque en el caso de la distribución de la riqueza deja mucho pendiente.

La llegada de este gobierno coincide con los grandes cambios internacionales de fines del siglo XX. El fin de la guerra fría y la construcción de un nuevo orden internacional. Estas aceleradas transformaciones como la nueva ola de democratización a nivel mundial, la aparición de nuevos conflictos internacionales, el fortalecimiento del proceso de globalización e interdependencia económica, acompañado con el surgimiento de nuevos bloques comerciales y la pérdida de la hegemonía económica por parte de Estados Unidos, frente a otros polos de poder económico como Japón y Alemania.<sup>123</sup>

La relación con Estados Unidos mejora radicalmente, en una reunión entre Salinas y George Bush (padre) en la ciudad de Houston, Texas en 1988 se marca la nueva etapa de la relación de cooperación entre los dos países. Sin embargo, como apunta Ana Covarrubias<sup>124</sup> no se traduce en una nueva era en las relaciones con Estados Unidos. Ya que los temas del narcotráfico y la migración continuaron siendo difíciles, donde a pesar de la voluntad de ambas partes para dialogar, no fueron, ni han sido, hasta ahora, manejados de manera eficaz para ninguno de los dos países.

Es así que durante este periodo 1989-1994, México se internacionaliza, con la búsqueda de un nuevo espacio en la esfera internacional. Esta administración considera al factor externo como el medio para incitar los cambios internos (democráticos).<sup>125</sup> Y su “Plan Nacional de Desarrollo”<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Rafael Velázquez, *loc cit*, p. 29.

<sup>124</sup> También conocida esa reunión como “El Espíritu de Houston”, donde los dos presidentes se comprometen a cooperar. Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010, p. 69.

<sup>125</sup> Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, FCE, 1995. Citado por Víctor Alarcón Olguín, “La Política Exterior en 1996. ¿Reacomodos Infructuosos?”, *Bien Común y Gobierno*, enero 1997, p. 83.

define a la política exterior como el instrumento mediante el cual se instrumenta la defensa de la independencia y la soberanía. También como el medio de protección de los intereses vitales de México.

La gestión del último presidente emanado del PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000) consiste en una política exterior enfocada, primero, a la solución de la crisis financiera de 1994-1995. Más tarde se concentra en la búsqueda de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Paralelamente se emprende una reforma política (electoral 1996) y una apertura de México a la observación internacional. Con ello cumplía el requisito imprescriptible que exige un acuerdo con Europa, la “cláusula democrática” (el Acuerdo Global México-Unión Europea se aborda en el capítulo quinto).<sup>127</sup> Este tratado se firma en 1997 para entrar en vigor en el otoño del año 2000.

La política de Zedillo es menos intensa como la del precedente, ante la disminución en la capacidad de negociación internacional de México a causa de la crisis financiera. La relación con Estados Unidos oscila entre la cooperación y el conflicto. Cooperación ya que ante la interdependencia económica ganada con el TLCAN, el gobierno de Clinton tiene que facilitar una ayuda multimillonaria para que el país no se declare en quiebra. Y de conflicto ante el incremento de los temas como el narcotráfico y la migración, donde Estados Unidos siguió actuando de manera unilateral.

Como se verá más adelante, la relación con Cuba registra tensiones ante una aplicación más pragmática de la política exterior de México. Por ejemplo, la canciller Rosario Green se reúne con miembros de la disidencia cubana en la isla, lo que provoca declaraciones por parte del líder cubano. Zedillo comienza a mostrar una nueva actitud de México con respecto a la democracia y los derechos humanos. El inicio de esta posición, lo recuerda Covarrubias,<sup>128</sup> es cuando en 1996, las autoridades mexicanas invitan a representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la OEA, para que observaran la situación que se guarda en México. Este era

---

<sup>126</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, 1989-1994, México, 1989, p. 18-19, 25.

<sup>127</sup> La cláusula democrática se encuentra contenida en el Título I Naturaleza y Ámbito de Aplicación del Acuerdo Global, Artículo 1 Fundamento del Acuerdo, la cual establece que: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.” Andrés Peñaloza Méndez & Jorge A. Calderón Salazar, *Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea: la cláusula democrática*, <http://www.rmalc.org.mx/tratados/ue/clausula.php> (consultado agosto 2010). Para información detallada sobre este sexenio ver el volumen, Humberto Garza Elizondo (coord.), “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXVI, # 4/146, 1996.

<sup>128</sup> Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, *op cit.*, p. 103-104.

un hecho inédito con respecto a las administraciones anteriores. Salinas expresamente impide el escrutinio internacional, aludiendo que era atentatorio al principio de no intervención.<sup>129</sup>

El de Zedillo fue el último gobierno del PRI del siglo XX, por lo que marca de alguna manera, el fin de una era. Covarrubias identifica que hubo cambios notables, pero que no se trata de ninguna manera del fin de una época. La política económica se mantiene, y con el fin de la Guerra fría, los países refrendan a los derechos humanos y la democracia como valores prevalecientes. ¿Pero qué tan poderosa fue la influencia de los cambios en el sistema internacional, que México no pudo mantenerse aislado? Aunque resulta muy complejo responder en qué medida el ámbito internacional influyó en el cambio económico y político de México. Ya desde 1966, y posiblemente desde antes, académicos estudiaban la estrecha relación entre influencia externa en los procesos políticos internos y viceversa.<sup>130</sup>

Zedillo y sus colaboradores deciden aceptar la democracia y los derechos humanos como temas legítimos de la agenda internacional, aunque no totalmente, como lo señala Covarrubias, en donde las ONG no fueron aceptadas como interlocutores. Y gran parte de esta apertura se debe a la firma del Acuerdo Global con la Unión Europea, donde el gobierno mexicano, aún con Zedillo se resiste a aceptar la cláusula democrática. Sin embargo, lo acepta al final de este último sexenio del PRI, el cual marca una tendencia a la apertura democrática, por lo que ello habría de tener un impacto en lo interno.

La conclusión general que arroja toda esta revisión histórica, es que los cambios registrados en su mayoría han sido provocados por las transformaciones del ámbito externo. Aunque se tiene que señalar que ello tuvo que contar con una clara voluntad del Ejecutivo, por la naturaleza del sistema político mexicano, donde el presidente es el encargado de representar los intereses nacionales. Sin embargo, un país en desarrollo como México se caracteriza por un conjunto de estructuras políticas, económicas y sociales, cuyo desarrollo esta condicionado por su debilidad a nivel internacional.<sup>131</sup>

Como se aprecia, las crisis económicas hacen que México se repliegue sobre sí mismo, mientras

---

<sup>129</sup> Andrés Rozenthal, *La política exterior de México en la era de la modernización*, FCE, México, 1993, p. 111-112. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 48.

<sup>130</sup> Karl W. Deutsch, "External Influences on the Internal Behavior of States"; Pablo González Casanova, "Internal and External Politics of Developing Countries"; James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", in Barry Farrell, *To Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966.

<sup>131</sup> Blanca Heredia, "Relación entre política interior y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", in Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Colegio de México, 1986, p. 126.

que en las épocas más abundantes, la política exterior se vuelve más agresiva. Vélazquez<sup>132</sup> señala entonces, que pese a la permanencia de un mismo grupo en el poder, en realidad no garantiza la continuidad y estabilidad de la política exterior. Por ejemplo, la política de Echeverría despliega una política exterior activa debido a la crisis política interna y al contexto político internacional de distensión. Y después de la crisis de 1982 se registra un cambio de orientación, que consolida Salinas y que Zedillo refrenda. Entonces la principal pregunta es: ¿Con el cambio democrático en México, la política exterior cambiará o garantizará la continuidad?

#### - Efectos del TLCAN.

Hasta finales de los años ochenta, la política exterior de México se mantiene más o menos estable, aunque no exenta de turbulencias; sufre cambios sustanciales, aunque graduales. En los años noventa la firma del TLCAN con Canadá y Estados Unidos cambia drásticamente el destino de México, lo cual genera profundas transformaciones. Unánimemente se considera que la firma de este tratado de apertura comercial resulta sin duda el catalizador de toda una serie de cambios económicos y también políticos que ponen a México en una dinámica modernizadora. La relación de México con el bloque norteamericano se transforma, particularmente con Estados Unidos, quien pasa de ser un vecino distante<sup>133</sup> a socio. Estos dos países otrora considerados incompatibles o antagónicos se vuelven interdependientes económicamente, aunque se mantiene una asimetría desfavorable para México. Aquí se hace evidente el enfoque de la “interdependencia compleja,”<sup>134</sup> donde no sólo los dos Estados se relacionan, sino que además comienzan a intervenir otros actores, como el Congreso, los sindicatos, el empresariado, etc., lo que comienza a dar un mayor peso a México en la sociedad estadounidense.

Es así, que la política exterior adquiere características más pragmáticas, es decir, apegadas a los intereses económicos nacionales. Por lo que el vínculo entre política interna y política exterior se hacen patentes, cuando el gobierno mexicano opta por el TLCAN, con el fin de reactivar su

<sup>132</sup> Rafael Velázquez F., *loc cit*, p. 32.

<sup>133</sup> Alan Riding, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, Planeta, México, 1985.

<sup>134</sup> Robert, Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Longman, Nueva York, 2001; Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, *Interdependencia ¿Un enfoque útil para su análisis?*, Colegio de México, 1990; Borja Tamayo, Arturo (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, Colección de Estudios Internacionales-CIDE, México, (1ª ed.) 2005, (1ª reimp.) 2009.



economía. Además de comprometer a México en el exterior, con cambios internos orientados a la apertura económica.<sup>135</sup>

El cambio de modelo económico, de uno proteccionista a uno de apertura comercial; de reducción de la actividad estatal en la economía; así como de dependencia casi exclusiva de las exportaciones, exige una instrumentación diferente de la política exterior. La cual se concibe como el instrumento para buscar los recursos necesarios en el exterior para el desarrollo nacional.<sup>136</sup>

Covarrubias se hace la misma pregunta sobre si hubo cambio o continuidad, pero sobre el sexenio de Salinas, ahí responde que: sí y no. Se da, sí, una transformación significativa en la formulación y ejecución. Las negociaciones del TLCAN hacen más visible y profunda la relación entre política económica internacional y política exterior; se destacan las dependencias mexicanas que se encargan de negociar el Tratado como la SECOFI, la Secretaría de Hacienda (SHCP), el Banco de México (BANXICO) y la Oficina de la Presidencia. La Secretaría de Relaciones Exteriores pasa a un segundo plano.<sup>137</sup> O el surgimiento de nuevos programas, como el Programa de Comunidades de Mexicanos en el Exterior, el cual refuerza Vicente Fox. Y el instrumento del cabildeo,<sup>138</sup> que realiza el gobierno mexicano en el Congreso estadounidense para buscar la aprobación del TLCAN. Por lo tanto existen elementos de cambio y continuidad. De cambio, como los arriba mencionados y de continuidad, como las condiciones de la asimetría entre México y Estados Unidos. La dependencia de México no varió enormemente, ni tampoco los resultados en la estrategia de diversificación de las relaciones de México hacia América Latina, Europa y Asia, en donde no se registra una diferenciación significativa.

#### - Los retos económicos y la doctrina de Fox.

<sup>135</sup> Ana Covarrubias, "Cambio de siglo...", *op cit.*, p. 68.

<sup>136</sup> Sobre este punto ver: Rosa Isabel Gaytán Guzmán, "Apuntes para elaborar una propuesta para el estudio de la política exterior de México", in Consuelo Dávila [et al.] (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 177. En donde la autora subraya que desde la época posrevolucionaria, existe una relación entre proyecto económico y política exterior en el marco del desarrollo de México. (p. 183)

<sup>137</sup> Ana Covarrubias, "Cambio de siglo...", *op cit.*, p. 69-70.

<sup>138</sup> Ver Liliana Ferrer Silva, "Cabildeo en Estados Unidos: retos y oportunidades para México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, # 84, México, p. 9-41; Todd Eisenstadt, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas", *Foro Internacional*, vol. XXXII, # 5 (130), octubre-diciembre de 1992, y "El ascenso del cabildeo mexicano en Washington: todavía más lejos de Dios y aún más cerca de Estados Unidos", in Rodolfo O. de la Garza & Jesús Velasco (coords.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, CIDE/Porrúa, México, 2000.

Como lo señala Le Clercq:<sup>139</sup> “No puede acusarse al gobierno –foxista- de no haber dejado claras sus intenciones desde un inicio al respecto de su política exterior.” En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se define claramente la intención de reorientar sus prioridades como resultado de las transformaciones internacionales, la creciente globalización y la transición política mexicana. Lo cual implicaba necesariamente conducir la política exterior mexicana, interpretando en forma heterodoxa la tradición diplomática. Esta reivindicación es ciertamente producto de la forma particular como el Presidente y sus cancilleres hicieron política exterior, pero fundamentalmente de la intención explícita de ejercer una diplomacia alejada de los cánones tradicionales.

Las doctrinas que han surgido a lo largo de la historia de la política exterior de México han sido respaldadas por importantes personajes políticos, las cuales dieron resultados internacionales exitosos. Es por ello que se convierten en el cimiento para establecer los principios que actualmente la rigen. “Una doctrina de política exterior contiene principios en los que se enmarca la actitud internacional de un Estado en un momento histórico determinado, cuya trascendencia es valorada para el futuro de las relaciones internacionales.”<sup>140</sup> Según la autora, la política exterior impuesta por el gobierno de Fox es una política “humanista”<sup>141</sup> porque vela por la defensa de los derechos humanos y la democracia en el mundo, por los derechos de los mexicanos en el exterior, busca fortalecer los mecanismos internacionales para la promoción de la paz, y finalmente, propone una integración regional con rostro humano.

Este enfoque humano del gobierno de Fox se complementa con lo que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) presenta como las líneas de acción que se deben seguir para cumplir con tres aspiraciones fundamentales de los mexicanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, orden y respeto. En este contexto la política exterior adquiere una nueva dimensión al indicar que “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y la seguridad nacional, sino que debe convertirse además en una

---

<sup>139</sup> Juan Antonio Le Clercq, *Instituciones, capacidades de veto y cambio político: el caso de la política exterior mexicana*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009, p. 49.

<sup>140</sup> Adriana González Carrillo, “La doctrina humanista de política exterior del Presidente”, Columna invitada, *Diario Monitor*, México, 22 septiembre 2004. <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=15275> consultado agosto 2010

<sup>141</sup> Desde el punto de vista de la política exterior, el humanismo propone un orden internacional basado en los principios de subsidiariedad y solidaridad y en que no puede haber orden internacional si los Estados no respetan los derechos humanos y el derecho internacional; y si las Naciones no apoyan objetivos comunes para el desarrollo y el combate a la desigualdad. Adriana González Carrillo, *ibid.*

palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.”<sup>142</sup>

México se convierte en la novena potencia exportadora a nivel mundial y diversifica, de manera importante, la composición de su comercio exterior. Al mismo tiempo, las importaciones aumentaron de forma tal que el mercado mexicano llega a ser uno de los más atractivos del mundo. Cabe recordar que en 1970 la suma de las exportaciones de México apenas llegaban a los 3 800 millones de dólares, mientras que para el año 2000, el comercio exterior del país sobrepasa los 340 000 millones de dólares, es decir, que en 30 años se multiplicó casi cien veces. El comercio exterior se ha convertido en el principal motor del crecimiento económico de México. La economía crece al 3% anual, por la expansión del comercio exterior, lo que da un soporte a la planta industrial y de servicios.<sup>143</sup>

El dinamismo externo responde a la apertura económica, desregulación e impulso de la competencia emprendida los últimos 25 años, que desemboca en la firma del TLCAN. México se caracteriza por ser uno de los países más exitosos en la negociación de acuerdos de libre comercio, de complementación económica, de cooperación y de promoción y protección recíproca de inversiones, que brindan el acceso a mercados de 31 países. Sin embargo, la excesiva concentración con Estados Unidos, representa el 81% del comercio total, pero del lado de las exportaciones alcanza un 89%. En cambio con su otro socio, Canadá apenas llega al 2%. Con la Unión Europea es una fuente que tampoco ha explotado eficientemente, por lo que Bernal asegura que son nichos que hay que explorar, tratando de intensificar la diversificación de los mercados.

Ante este panorama, también Asia o el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) representan oportunidades para México para diversificar sus relaciones económicas, para vislumbrar la reducción de la concentración con Estados Unidos. La diversificación de las relaciones es, como cada sexenio, un objetivo central en sus objetivos, sin embargo, ello ha tenido pocos avances.

La diversificación de las relaciones constituye uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el gobierno de Fox. Por lo que promoción económica internacional de México constituye una prioridad de su gobierno. Los retos del gobierno en materia económica y social son inmensos,

---

<sup>142</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 59. Citado por José Luis Bernal Rodríguez, “Política exterior y promoción económica internacional: hacia una nueva diplomacia económica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 62-63, junio 2001, p. 7.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 17.

aunque se parte del supuesto que “la política macroeconómica no cambió, sino que fue más de lo mismo y con mayor profundidad.”<sup>144</sup> Aunque este gobierno tuvo un buen comienzo, ya que el gobierno de Zedillo entrega buenas finanzas públicas y después de las elecciones no hubo crisis económica, por lo que la estabilidad macroeconómica fue, durante todo el sexenio, un hecho.

## **Sección 2. Marco normativo y actores clave en la política exterior de México.**

Como se verá en el próximo capítulo, los cambios provocados por el proceso de democratización en México; el surgimiento de gobiernos sin mayoría legislativa y la alternancia en el Poder Ejecutivo después de siete décadas de gobiernos del PRI, han revivido el interés académico por analizar hasta dónde los cambios en la configuración político-institucional del país tienen algún impacto en la manera en la que se toman las decisiones en materia de política exterior y en la orientación general de la diplomacia mexicana.<sup>145</sup>

En el pasado y a partir de la Revolución mexicana y por setenta años, según González, el régimen político se caracterizó por el control del poder en todos los órdenes y niveles de gobierno por parte de un solo partido, el PRI y sus antecesores. Aunque la Constitución de 1917 planteaba claramente un sistema de división de poderes y contrapesos entre las tres ramas de gobierno. Durante las siete décadas de hegemonía del PRI lo que funciona es un sistema de “fusión” de los poderes, cuyo rasgo central era la concentración del poder en la Presidencia de la República. El jefe del Ejecutivo operaba como jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido y ejercía un control casi absoluto sobre la definición e instrumentación de las políticas públicas y las acciones de gobierno en todos los ámbitos. Los poderes constitucionales y “meta-constitucionales” con los que contó el presidente de México fueron resultado de la confluencia de tres condiciones necesarias. Primero, la existencia de un gobierno unificado (en donde el mismo partido tiene el control del Poder Legislativo y Ejecutivo), en los que el PRI tenía el control sobre la presidencia y simultáneamente la mayoría absoluta en ambas Cámaras. Segundo, la fuerte disciplina partidista, que aseguraba un comportamiento homogéneo y cohesionado en el Congreso, y el liderazgo del presidente sobre el

<sup>144</sup> Entrevista con Jorge Schiavon, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 12 de enero de 2010.

<sup>145</sup> Guadalupe González, “Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?”, in Arturo C. Sotomayor & Gustavo Vega Cánovas (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colegio de México/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 49.

partido. Y tercero, el presidente controlaba las carreras de sus correligionarios y definía las posiciones programáticas sobre el mismo.<sup>146</sup>

Un punto de inflexión es en 1997 cuando inicia una situación de gobierno dividido y cuando por primera vez en la historia de México, el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque se mantiene en el Senado. Esta situación se profundiza con las elecciones de 2000 y 2006, donde el PAN gana la presidencia, pero ninguno de los tres partidos más representativos (PAN, PRI y PRD) alcanza la mayoría.<sup>147</sup> Esto tiene efectos en la toma de decisiones en materia de política exterior, aunque resulta importante destacar que es el Senado el que tiene atribuciones constitucionales exclusivas en ese ámbito.

### **A. Política exterior y toma de decisiones.**

La política exterior de México tiene como objetivo fundamental la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el exterior. Como política de Estado, los principios fundamentales de la política exterior quedan plasmados en el artículo 89 constitucional que son producto de la experiencia histórica de la nación.

Además como se observó, dentro del periodo posrevolucionario el contexto internacional también fue determinante para ejercer una política exterior que cuenta con las siguientes características: aislacionista, legalista, reactiva, nacionalista y anti-estadounidense.<sup>148</sup> Es así que el control presidencial, su percepción sobre el mundo, y el contexto internacional son claves para entender a la política exterior del siglo XX.

La adopción de una política exterior aislacionista y reactiva se entiende por motivos no sólo de relaciones exteriores, sino también de forma de comunicación interna. Ya que la política exterior es el instrumento más acabado para defender el interés nacional, el cual está basado en la identidad nacional.<sup>149</sup> Según el realismo clásico, todos los Estados comparten los mismos intereses, los cuales

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 51-52.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 52-53.

<sup>148</sup> Lorenzo Meyer, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", in Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, El Colegio de México, 1998; Lorenzo Meyer, "Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano", *Foro Internacional*, #185, XLVI, 2006 (3), 421-464 pp.; Mario Ojeda Gómez, *op cit.*

<sup>149</sup> Alexander Wendt, citado por Dario Batistella, "L'intérêt national. Une notion, trois discours", in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 152-153.

son: “la seguridad, la integridad del territorio, la perennidad de las instituciones y la defensa de la identidad cultural.”<sup>150</sup> Pero esto tiene que ver con una percepción subjetiva del interés nacional, ya que « *l'intérêt national est constitué tout simplement par tout –ce que la nation, c'est-à-dire le décideur, décide qu'il est-* ».<sup>151</sup> Y nadie niega que los Estados actúan sobre la base de sus intereses tal como ellos los perciben,<sup>152</sup> es decir como lo perciben los tomadores de decisión. « *L'intérêt national est mis en avant par des responsables politiques lorsqu'ils exposent les raisons de leurs actions et de leurs décisions de politique étrangère.* »<sup>153</sup>

Sin embargo, los decidores no sólo se guían por sus preferencias, creencias o sistema de valores y hasta sus intereses, sino que ellos se encuentran inmersos en un sistema normativo que rige sus decisiones. Como lo sugiere Hassenteufel,<sup>154</sup> el marco general de acción de la política exterior tiene que definirse primero a partir de la toma de conciencia del marco normativo y David coincide con él. Para ello es imprescindible exponer los preceptos básicos normativos sobre los cuales tiene que plantearse cualquier política exterior.

#### a) *Los actores centrales en política exterior.*

La política exterior de México llamada tradicional se ha caracterizado por la búsqueda de sus intereses y la defensa de sus principios. Los siete principios, elevados a rango constitucional en 1988, constituyen los lineamientos generales sobre los cuales el presidente de la República guiará sus acciones. Y los cuales constituyen las bases institucionales de esta política, y facultad exclusiva al presidente de la República para dirigirla.

También en el texto constitucional define los elementos constitutivos del aparato estatal en materia de política exterior, con sus prerrogativas y facultades formales.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos

<sup>150</sup> Jean-Jacques Roche, *Théories des relations internationales*, Montchrestien, 2008, 7<sup>e</sup> éd., p. 33.

<sup>151</sup> Dario Batistella, *loc cit.*, p. 146.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>154</sup> Patrick Hassenteufel, “Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics”, *Informations sociales*, # 157, s/f.

a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>155</sup>

Las características del sistema político mexicano explican en gran medida la forma de toma de decisiones, claramente centralizada. El presidente es el actor central en la política exterior en México, quién delega gran parte de su actividad al secretario de Relaciones Exteriores (SRE). En la administración Fox (2000-2006), el presidente pone en manos de su secretario de Relaciones Exteriores la operación de la política exterior. Jorge G. Castañeda, además de formar parte del grupo cercano del candidato, Vicente Fox, también funge como el principal consejero en materia de política exterior.

Por lo que el Poder ejecutivo encomienda a la Secretaría de Relaciones Exteriores la tarea de:

Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos. Preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior. Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países. Vigorizar la expresión de la identidad cultural y la imagen de México.<sup>156</sup>

Además de su composición formal o legal, la secretaría se compone por miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y por funcionarios que cuentan con experiencia en el ámbito de las relaciones internacionales. Tradicionalmente, el canciller generalmente forma parte del círculo cercano al presidente, aunque en realidad la mayoría de los cancilleres no vienen del SEM. En los últimos dos años de los sexenios se da un cambio en la cabeza de la secretaría. En el caso del gobierno de Fox, Castañeda plantea y desempeña las funciones de la “nueva” política exterior de México, el cual después del revés político que plantea el cambio de la agenda bilateral México-Estados Unidos, decide renunciar al ver su más importante *dossier* caer en el ostracismo, el acuerdo migratorio. Además de su interés y repetida participación dentro de los asuntos de la política interna, tema que se detalla en el próximo capítulo.

<sup>155</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>156</sup> “Misión” de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), [http://www.sre.gob.mx/acerca/mision\\_vision/misionvision.htm](http://www.sre.gob.mx/acerca/mision_vision/misionvision.htm) consultado marzo 2009.

El Senado por su parte tiene la facultad y obligación de ratificar y observar las acciones del Ejecutivo en esta materia, si bien el Poder Legislativo en México es bicameral, la Cámara de diputados no cuenta con ninguna prerrogativa en materia de política exterior.

La Constitución de 1917 precisa que el Congreso, a través del Senado analizará la política exterior desarrollada por el presidente de la República, donde ratificará la designación de los agentes diplomáticos y de los cónsules generales. El Senado examinará los compromisos internacionales que en nombre de México se hacen. De la misma manera, la Constitución establece las atribuciones del presidente de la República en la ejecución de las relaciones internacionales, la concertación de los compromisos establecidos con otros Estados, así como la designación y el desplazamiento de los agentes diplomáticos y consulares.<sup>157</sup>

*b) El actor central en la política exterior: el presidente.*

En un esquema de equilibrio efectivo de poderes como el sistema estadounidense existe una concurrencia institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo para obtener el privilegio de controlar la política exterior.<sup>158</sup> Sin embargo, en el caso de México como se ha señalado, la nula separación de poderes o de este esquema de *checks & balances* no existió y el presidencialismo acaparó toda la actividad exterior sin cortapisas. Por lo que el Congreso se mantuvo sometido a la voluntad presidencial. Charles-Philippe David nos presenta las funciones presidenciales, es decir, el presidente como el “artesano” de la política exterior, para ello cuenta con tres poderes formales principales:

1) Es comandante en jefe de las fuerzas armadas: aunque, el tema militar deja de tener relevancia en México, primero por la llegada de los civiles al poder, con Miguel Alemán Valdés en 1946; segundo por que se asume una posición de búsqueda de la “paz” mundial y tercero por tener a la potencia militar mundial en su frontera, el tema militar evidentemente pasa a un segundo plano.

2) Es jefe de Estado: ejerce los encuentros diplomáticos de alto nivel, establece las negociaciones con representantes extranjeros y las posturas ante los organismos internacionales.

<sup>157</sup> “Acerca de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, <http://www.sre.gob.mx/acercasre/acercasre3.html>, consultado en marzo 2009.

<sup>158</sup> Charles-Philippe David [et al.], *op cit.*, p. 193.



Y 3) como jefe de gobierno donde nombra a funcionarios de alto nivel, orienta la política exterior y arma un equipo.

El presidente es el único capacitado para definir el interés nacional, ya que sería casi imposible poner de acuerdo a las distintas fuerzas políticas dentro del Congreso, para definir lo que debe perseguir el Estado frente al exterior.<sup>159</sup> Es más fácil poner de acuerdo al presidente con sus cercanos colaboradores que a 500 diputados y 128 senadores.

Barber<sup>160</sup> define la personalidad del presidente como el producto de su carácter (la formación de su comportamiento desde temprana edad), su visión del mundo (su sistema de valores) y su estilo (su adaptación al medio del trabajo). Primero se evalúa la propensión del presidente a adoptar una actitud pasiva o activa con respecto a su papel y sus tareas. Los presidentes “activos” manifiestan un fuerte liderazgo y se involucran en cada etapa del proceso de toma de decisión. Mientras que una actitud pasiva es delegar las decisiones a sus colaboradores. El segundo eje se refiere a la manera “positiva” o “negativa” como el presidente interpreta las experiencias y la realización, tanto de los éxitos como de los fracasos de su presidencia. Los presidentes positivos son entusiastas y dinámicos para superar la adversidad. Mientras que los negativos se desmoronan ante el peso de sus responsabilidades y culpan a sus consejeros por los reveses de su presidencia.

Por lo que la combinación de dos ejes muestran estilos cognitivos de los presidentes “activos-positivos”, que tienen una alta estima de si mismos y cuentan con una gran capacidad de adaptación. Aquí podemos poner los casos de Luis Echeverría (la defensa de los países del Tercer mundo) o Carlos Salinas (con la negociación y firma del TLCAN), quienes centralizaban casi por completo las decisiones, además de que contaban con un fuerte liderazgo al interior y al exterior para emprender sus metas. Los presidentes “pasivos-positivos” adoptan una actitud en apariencia apática, acompañada de una débil implicación en la toma de decisiones como pueden ser Miguel de la Madrid (al momento de resolver la crisis económica y adoptar medidas como la entrada al GATT) o Ernesto Zedillo (en medio de una crisis económica firma del Tratado con la Unión Europea, aceptando la cláusula democrática) pero que son juzgados de haber tenido un buen desempeño en lo internacional. Los “activos-negativos”, hiperactivos y propensos a culpar y erigirse como víctimas de los eventos que han engendrado. En esta categoría se pueden identificar a

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 220-222.

<sup>160</sup> James D. Barber, *The Presidential Carácter: Predicting Performance in the White House*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992. Citado por Charles-Philippe David, *ibid.*, p. 213-223-224.

presidentes estadounidenses como Jimmy Carter o Richard Nixon. Mientras que para México podría ser el caso de José López Portillo quien asume un activismo internacional basado en la riqueza petrolera, pero que al final termina con una enorme crisis económica, generando el “desprecio” de la opinión pública por su gestión. Y finalmente los “pasivos-negativos” que están poco interesados por las exigencias del trabajo, pero que son escasos ante las fuertes características que requiere detentar la presidencia.

La combinación de las características del presidente en funciones se retomará en el siguiente capítulo, donde se presentan los rasgos, el carácter y la personalidad del presidente Vicente Fox. La combinación a la que corresponde Fox se presentará a dentro de las conclusiones generales de este trabajo, ya que para identificarla se requiere analizar la forma en la que se involucró en las decisiones y su actitud ante los resultados. En el capítulo siguiente se destacan los rasgos con los que cuenta Fox a la llegada al gobierno, las cuales se desprenden del análisis de su campaña.

## **B. Política exterior y el rol del Congreso.**

Como ya se dijo, la política exterior mexicana no suscita demasiadas controversias internas durante todo el siglo XX, ya que el partido de gobierno, el PRI, mantenía una mayoría absoluta en ambas Cámaras. Pero es hasta el año 2000, donde se plantea abiertamente una renovación de la política exterior, la cual enfrenta resistencias por parte del bloque opositor dentro del Senado y la Cámara de Diputados. Éste se convierte en un actor más activo y comienza a hacer uso de puntos veto para confrontar la política exterior del gobierno de Fox.<sup>161</sup>

Como lo señala Luis Rubio,<sup>162</sup> y como se podrá comprobar en el último capítulo (seis). La pérdida de mayoría del PRI en la Cámara de Diputados en las elecciones de medio-término de 1997; y la pérdida de la presidencia en el año 2000, hace que muchos de los legisladores del PRI comiencen a mostrar sus “verdaderos colores”: el “nacionalismo” y el “populismo”. Que aunque el PRI es un partido bastante diverso, muchos de sus miembros suscriben que el gobierno debe ser “todopoderoso” (*all-powerfull developmental state*) que protege a los débiles (incluidos trabajadores y campesinos), subsidiar la industria y defender el país contra el imperialismo de Estados Unidos. Después de las elecciones del 2000, muchos de los miembros del PRI se acercan a

<sup>161</sup> Juan Antonio Le Clercq, *op cit.*, p. 48.

<sup>162</sup> Luis Rubio, “Democratic Politics in México: New Complexities”, in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, The Americas Society & CIDAC, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 10-11.

las posiciones de muchos miembros del PRD. Lo que en términos de política exterior se traduce en una visión contraria a la que emprenderá Fox, con su colosal acercamiento hacia Estados Unidos.

Pero por ahora se mostrarán unos ejemplos de la divergencia que en términos de los dos poderes se dan y que no se desarrollarán más adelante. Aunque ilustran la forma en que el Congreso ejerce de manera real sus poderes.

*a) La negativa de los viajes.*

Un ejemplo del nuevo control que ejerce el Congreso en materia de política exterior es la doble negativa de viajar al presidente Vicente Fox:

1. La primera es la negativa para realizar una gira de trabajo por Estados Unidos y Canadá (15-18 abril 2002), justo en medio del escándalo diplomático entre México y Cuba. Paralelamente, la relación entre el Senado y el Ejecutivo padece un singular deterioro, entre otros factores por el desdén que en los 16 meses del gobierno el canciller Jorge G. Castañeda manifiesta al órgano legislativo supervisor de la política exterior. El argumento de esta negativa por parte del Congreso y de algunos analistas políticos es que: “El viaje previsto no incluía encuentros con el Presidente, ni congresistas norteamericanos, ni con el primer ministro o legisladores canadienses. Era, sí, una gira de trabajo en que la tarea sustantiva podía ser realizada por agentes presidenciales o por el presidente mismo sin tener que abandonar el país.”<sup>163</sup>
2. En noviembre de 2006 Fox solicita autorización para viajar a Australia (donde estudiaba su hija) y a Vietnam para asistir a la XVIII Reunión Ministerial de la Asociación Asia-Pacífico (APEC), la cual es rechazada por el Congreso. A causa de la inestabilidad política y social que guarda el Estado mexicano con el estallido de la violencia en el norte del país y la falta de solución al conflicto social en Oaxaca. Aunado a lo anterior, el escándalo político suscitado cuando Fox acepta haberse inmiscuido en la elección de su sucesor, afirmando que “él había ganado dos elecciones, la del 2000 y la del 2006.”<sup>164</sup> La decisión del Congreso, según el analista político “no es con el fin de estorbar el ejercicio de sus funciones sino que deje de desplegarlas en las delicadas últimas semanas de su administración. Aún si el sexenio

<sup>163</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, “Intereses partidistas”, *Reforma*, Primera, 9 de noviembre 2006.

<sup>164</sup> Entrevista a Vicente Fox por Yuriria Sierra, Grupo Imagen. Citado por Miguel Ángel Granados Chapa, *ibid.*

concluyera en medio de la tersura con que se inició, sería impropio que la mitad del último mes de gobierno se dedicara a las relaciones exteriores.”<sup>165</sup>

Es importante señalar que esta práctica va cobrando normalidad desde 1997, cuando el partido hegemónico deja de serlo. El 5 de noviembre de ese año, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados hace saber, que ese órgano legislativo deja de operar como un ratificador de iniciativas solamente. Esta dispuesto a ejercer su poder y sus facultades como un actor presente e importante. El presidente Zedillo, como sus antecesores, piden una autorización burocrática y desdeñosa que estilaba el Ejecutivo, sabedor de que en todo caso las Cámaras autorizarían su viaje. Sin embargo, la negativa del congreso ya había sucedido en una ocasión, cuando el presidente Zedillo pide permiso para cuatro viajes, dos en fechas muy remotas, pero lo hace en un solo documento. La mayoría opositora autoriza los más inmediatos, como prueba de que no estorbaría el trabajo presidencial y niega los dos restantes, con el argumento de que los permisos deben tener en cuenta, la naturaleza del viaje, como la coyuntura nacional en el momento en que se realice. En su momento, presentadas oportunamente las nuevas solicitudes, fueron autorizadas sin problema.<sup>166</sup>

Esa misma legislatura, en diciembre de 1999, se disponía a rechazar un nuevo pedido presidencial. Para no exponer al Presidente a una negativa, la bancada del PRI (su partido) rompe el quórum el día en que el asunto sería tratado, lo que da tiempo a Zedillo para retirar su solicitud, relativa a un encuentro con el presidente Clinton en Washington. Prudencia semejante observó Fox al final de su primer año de gobierno, cuando calculó que su solicitud para viajar a Buenos Aires le sería rechazada y oportunamente la retiró.<sup>167</sup> El permiso de los viajes fue eliminada durante el sexenio de Fox, probando lo arcaico de esta práctica.

Pese a estos eventos, la percepción prevaleciente en la opinión pública sobre la confrontación del Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior en realidad no se sostiene con los hechos. El estudio realizado por Le Clercq<sup>168</sup> analiza “la forma en que la capacidad de veto del Legislativo en el ámbito de las políticas públicas se ejerció en materia de política exterior. La selección del caso ejemplifica la forma en que el Poder Legislativo ejerce en los hechos una capacidad de veto e influencia creciente ante el gobierno, a pesar de que constitucionalmente sus facultades son muy limitadas y que las principales definiciones y la conducción de la política misma corresponde

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Juan Antonio Le Clercq, *op cit.*, p. 132.

exclusivamente al Ejecutivo.” En realidad, como se verá, se utilizaba a la política exterior como un medio para mostrar las diferencias entre el gobierno federal y la oposición.

Los cuatro tipos de veto específicos: presentación de iniciativas de ley en la materia, emisión de exhortos, autorización para que el Presidente pueda abandonar el territorio nacional y reclutamiento. Este catálogo de vetos con los que cuenta el Congreso en la materia es mucho más amplio. Y permanece como una capacidad de veto potencial que puede ser utilizada en el futuro para ampliar su influencia en la definición de las políticas. O simplemente para evitar que el Ejecutivo se desvíe del curso de acción marcado por la tradición. (Se mostrarán ejemplos donde los legisladores toman una discusión activa.) Entre los puntos de veto potenciales del Congreso destacan, la aprobación de nombramientos de embajadores, la ratificación de tratados internacionales y la asignación del presupuesto en la materia.<sup>169</sup>

El estudio concluye, que en efecto “la capacidad de veto del Congreso, especialmente de las fracciones opositoras al gobierno, ha tendido a incrementarse en general como resultado de la transformación de un sistema presidencialista a uno caracterizado de equilibrio de poderes, en el cual adicionalmente el partido que gana la presidencia no tiene mayoría en el Congreso.”<sup>170</sup>

#### *b) Otras fuentes de conflicto y tensión.*

Otro estudio que versa sobre la relación del Congreso y el Poder Ejecutivo sostiene que los partidos de oposición buscaban atacar políticamente al presidente en temas de política exterior para obtener beneficios electorales.<sup>171</sup>

Según el autor los temas de más tensión entre los representantes del Ejecutivo y el Congreso son con respecto a la relación de México con Estados Unidos. De forma general, los partidos de oposición dentro del Congreso se dedicaron a criticar la labor del Fox sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre de 2001; cuando el presidente ofrece su apoyo “incondicional” a Estados Unidos y a su causa. Los legisladores muestran su malestar ante la palabra “incondicional” que significaba, según ellos, una alineación total a los intereses de Estados Unidos y que viola la

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Rafael Velázquez Flores, “La relación entre el Ejecutivo y el congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”, *Política y gobierno*, vol. XV, #1, 1er semestre de 2008, p. 113.

soberanía mexicana. Según el autor esta posición alude al viejo nacionalismo mexicano que le sirve para criticar y así reeditar en ganancias electorales.<sup>172</sup>

Así otra de las fuentes de conflicto entre estas dos instituciones es el tema de la migración. Cada vez que el gobierno estadounidense aprueba alguna medida anti-inmigrante, los legisladores mexicanos le demandaban al presidente Fox una actitud decidida frente a Washington. Los legisladores del PRD llegaron a proponer que a forma de protesta se retirara el embajador mexicano en ese país. En otra ocasión, los legisladores exigieron que el Ejecutivo presentara protestas ante organismos internacionales. La autorización de la Proposición 200 en el estado de Arizona, cuyo propósito era quitar a los indocumentados apoyos para la educación y la salud; y la aprobación de la construcción de un muro fronterizo militarizado, fueron temas de gran tensión entre los dos poderes. En el primer caso, la SRE se comprometió a “analizar” el caso y enviar una nota diplomática. En el segundo, la cancillería solicitó al presidente Bush no aprobar la medida. En los dos casos el Congreso mexicano consideró de “tibia” la respuesta del Ejecutivo.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>173</sup> Enrique Méndez, “Exigen Diputados del PRD que Fox retire al embajador de México en EU”, *La Jornada*, 29 de diciembre 2004 y “La violencia fronteriza, por la tibieza de Fox ante EU, afirman diputados”, *La Jornada*, 4 de enero 2006 citado por Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 147.

## Conclusión

El principio de no intervención en México ofrece una buena imagen en el extranjero. Además, durante la construcción del Estado nacional, México opta por una posición neutral y respetuosa de otras naciones, ello debido a su posición geográfica y el “trauma” de la revolución. La “neutralidad”, lo preserva de los conflictos potenciales con su poderoso vecino del norte. Es por ello que el gobierno de México alude, como se verá en el capítulo quinto, los principios legales constitucionales y del derecho internacional.

Sin embargo, México opta por una apertura económica, que le va exigiendo cambios en lo político, lo que trae efectos a la política exterior, como un pragmatismo orientado a mantener y a atraer relaciones cordiales con potenciales inversionistas. La aplicación a ultranza de los principios de no intervención y de la autodeterminación dejan de ser evocados constantemente, particularmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, que va rompiendo con esta tradición. Por razones de política interna o externa, México ya no puede seguir escudándose en dichos principios si al mismo tiempo quiere ser considerado un país moderno, confiable y estable. El TLCAN marca de manera definitiva el destino de los dos vecinos, obligándolos a cooperar, como la herramienta más deseable para enfrentar la diversidad y cantidad de problemas que se presentan en dicha relación. La diversificación de las relaciones por la vía multilateral, si bien no se trató en este primer apartado, en el capítulo cuarto veremos como es una estrategia central de México desde mediados del siglo XX, cuando participa activamente en la construcción de la Organización de Naciones Unidas y su antecesora.

En el próximo capítulo se exponen las características del sistema político mexicano, y los efectos que tiene la elección del año 2000. El cambio en el poder Ejecutivo es posible gracias a la instauración de un sistema político que va adquiriendo prácticas más democráticas y que en el contexto político general se comienzan a desdibujar algunos de los rasgos más autoritarios del régimen. El proceso político en México se vuelve extremadamente fluido. Y presenciamos una intensa actividad en la política exterior, ya que constituye una pieza central del programa del nuevo gobierno.

## Capítulo 2. Los ejes de la política exterior de Vicente Fox.

The obvious truth about Mexico...  
is that one system is falling apart on us,  
but we have no other system to put in its place.  
-Carlos Fuentes<sup>174</sup>

La política exterior puede ser analizada como una política pública, aunque ésta es una política pública *sui generis* ya que su espacio de mediación es el ámbito internacional. Las políticas públicas son un área de las ciencias políticas, cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, “se le elige”.<sup>175</sup> Es por ello que resulta tan importante distinguir el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, más que una teoría se refiere a una herramienta analítica.

La política pública es cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer, su análisis busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad de gobierno”.<sup>176</sup> La “*policy analysis*” es la actividad normativa de construir y evaluar las mejores opciones de política, relativas a determinados problemas públicos. Aguilar propone una definición: “el análisis de política pública es la evaluación de –cuál–, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones.”<sup>177</sup>

En este capítulo se analiza la formulación de la política exterior propuesta por el gobierno de Fox (2000-2006), en el próximo se analiza la implementación de esta política: en los ámbitos bilateral y multilateral.

<sup>174</sup> Carlos Fuentes, *Christopher Unborn*, Farrar/Stauss/Giroux, Nueva York, 1989. Citado por Wayne A. Cornelius, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1996, p. 115.

<sup>175</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, in Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 1, Porrúa, México, 1996, p. 47.

<sup>176</sup> Thomas R. Dye, *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, University, 3ª ed., 1983. Citado por Luis F. Aguilar, *ibid.*, p. 66.

<sup>177</sup> Ofrece una definición similar en la introducción de: *Encyclopedia of Public Policy*, ed. Nagel, New York, 1983. Citado por Luis F. Aguilar, *ibid.*, p. 70.



La formulación de la política exterior de México parte del conocimiento de la relación del país con el mundo. Durante el gobierno de Vicente Fox se define la concepción del rol nacional<sup>178</sup> que este nuevo grupo en el poder tiene sobre el papel que “debe” tener México “en la construcción de la nueva arquitectura internacional del nuevo milenio”.<sup>179</sup> Una posición más activa en el escenario internacional que vaya de acuerdo con el cambio democrático que vive México. La alternancia en el gobierno le otorga a Fox una amplia legitimidad que le permite presentarse ante sus contrapartes en el mundo y estadounidenses como un interlocutor confiable.<sup>180</sup>

Esta política se concibe a partir de las elecciones del 2000, las cuales fueron consideradas como el *clivage* que marca un antes y un después de la llegada a la democracia en México. El gobierno de Fox se considera a si mismo el factor de cambio hacia la democracia. Por ello, para entender el estado que guarda el proceso democratizador en México, en una primera instancia presentaremos a la elección del año 2000, considerada por los “transitólogos” como una elección fundante [sic.], que constituye uno de los requisitos para determinar uno de los momentos claves de la llegada de la democracia. Sin embargo, el proceso de democratización en México inicia algunos años atrás cuando el partido hegemónico, el PRI sufre una desbandada de una “corriente democrática”.

Los eventos políticos que sacuden el año 1994, el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, el del secretario de ese mismo partido, la irrupción del EZLN en la escena nacional, la entrada en vigor del TLCAN, así como la crisis financiera del “efecto tequila” tienen repercusiones muy fuertes para el sistema político y económico mexicano. La relación bilateral con Estados Unidos pasa de una desconfianza a una de cooperación y hasta “integración”. Por su parte, el sistema político mexicano, sustentado en el poder presidencial, comienza a mostrar fracturas. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) hace frente a la crisis y emprende reformas políticas que

---

<sup>178</sup> Kal Holsti utiliza el medio psicológico y social para definirlo; pretende capturar la visión que tiene una nación de si misma y su rol en la arena internacional. Operacionalmente, Holsti observa las percepciones que tiene la élite sobre el rol nacional argumentando que estas percepciones son enormemente relevantes a la hora de “elegir” la política exterior. En la percepción del papel nacional también influye el carácter social, producto del proceso de socialización de la nación. Kal J. Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, #14, 1970. Este artículo, sobre la concepción del papel nacional, inicia una nueva agenda de investigación que continúa hasta nuestros días. Citado por Valerie M. Hudson, “The history and evolution of foreign policy analysis”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 22.

<sup>179</sup> Jorge G. Castañeda, “Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G Castañeda, en la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos”, SRE, 13 de septiembre 2001, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octubre 2001, p. 212.

<sup>180</sup> Luis Carlos Ugalde, “US-Mexican Relations : A View from México”, in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 115.

permiten la alternancia en el poder, además de que renuncia al poder presidencial omnipresente. La oposición política comienza a ganar cada vez más espacio.

El “voto útil”<sup>181</sup> hace posible la victoria del partido opositor conservador, el PAN, en las elecciones del año 2000. La sociedad cansada del mismo partido en el gobierno, el PRI, quien se había mantenido en el poder por más de 70 años genera un voto de castigo, favoreciendo al carismático “neopanista”, Vicente Fox. La exitosa campaña emprendida por el candidato, sustentada en la “mercadotecnia política”, se basa principalmente en la personalidad de Fox, quien adapta su discurso a cada auditorio, además de que su carisma y “liderazgo” se consideran necesarios para las funciones de presidente. Sin embargo, este voto [útil] invitaba a juntar las fuerzas y cambiar el partido en la presidencia, aunque se votara por otro partido en el Congreso, lo que dio como resultado un “gobierno dividido” donde el presidente no cuenta con la mayoría para lograr sus proyectos.

El Congreso que hasta 1997 siempre contó con la mayoría absoluta del partido en el gobierno, comienza a tomar relevancia y a ejercer sus funciones de “contrapeso” al Ejecutivo. No obstante, las acciones de gobierno se vieron obstaculizadas por un Congreso reacio a construir acuerdos y a la falta de liderazgo político del presidente para lograrlos. La política exterior como nunca tuvo una relevancia en el debate político nacional, aunque si bien, es facultad explícita del Poder Ejecutivo, el Senado cuenta facultades como supervisar y ratificar. Sin embargo, en su discurso de toma de posesión, Fox asumía que el papel del presidente era de hacer propuestas, las cuales estarían en manos del Congreso para aceptarlas. Este estilo personal de gobernar se aplicó también dentro de la administración pública federal, donde Fox delegó casi la totalidad de los asuntos a los funcionarios designados. Particularmente en el caso de la política exterior, donde delegó casi en su totalidad su gestión al secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda.

Castañeda es un académico e intelectual mexicano, formado en Francia y Estados Unidos cuenta con un amplio conocimiento de México y el mundo. En diversos documentos, Castañeda plantea la política exterior del nuevo gobierno bajo dos ejes: construir una relación estratégica con el bloque norteamericano y a su vez mantener una intensa actividad internacional en defensa del multilateralismo. Ahí se asume como un compromiso vital del gobierno, la defensa de los derechos

---

<sup>181</sup> [El voto útil] es invocado por primera vez en una elección mexicana. Este voto concede máxima importancia a ganar la elección concentrando el voto en el candidato que se percibe tiene altas posibilidades de ganar, y busca evitar su dispersión en múltiples alternativas. Requiere un análisis de las posibilidades de cada candidato y de sus posibilidades reales en una elección, busca consolidar las tendencias sumando el voto individual a una perceptible corriente colectiva.

humanos y la democracia en todas las acciones del gobierno, con el fin de utilizar el medio internacional para fortalecer el desarrollo humano en México. La estrategia se basó en seis lineamientos, los dos antes mencionados, complementados con la defensa de los mexicanos en el exterior (11% de la población mexicana vive en Estados Unidos), con la propuesta de una negociación de un acuerdo migratorio. Y la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU) como miembro no permanente. Si bien se plantea, como cada sexenio, la diversificación de las relaciones de México con otros países y regiones en el mundo, la estrategia se centra en un mayor activismo en los organismo multilaterales, como la OEA y la ONU.

Como primeros actos de gobierno, Fox y Castañeda emprenden un viaje a Canadá y Estados Unidos con el fin de plantear una evolución en la integración norteamericana, proponiendo una Comunidad de América del Norte. La estrategia prioritaria de este gobierno se centra en la relación más importante de México que es con su vecino y socio, Estados Unidos.

## Plan

En la primera sección se expone el contexto político nacional, la conformación del sistema político mexicano así como los cambios más importantes que van dando como resultado una apertura en el sistema. Los resultados de la elección del año 2000 que generan grandes expectativas para dejar atrás las prácticas autoritarias y avanzar hacia la democracia.

En la segunda sección se presentan los ejes estratégicos de la política exterior del gobierno de Vicente Fox. Los cuales son desarrollados en los apartados posteriores. En ellos se muestra la relación entre política exterior tradicional y la propuesta para hacer frente al nuevo milenio.

## Sección 1. Elección 2000.

### A. La elección del 2000: la ruptura.

La elección de julio de 2000 es sin duda el acontecimiento que transforma la naturaleza del régimen político mexicano.<sup>182</sup> Algunos autores señalan que México con ello entra a una etapa de

---

<sup>182</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez, "La consolidación de la democracia, tarea política actual", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 70, octubre 2003-febrero 2004, p. 178.

consolidación democrática.<sup>183</sup> Aunque independientemente del grado de democratización, esta elección es el resultado de las bases de apertura política instauradas bajo los gobiernos previos. Como por ejemplo la reforma política de 1996.<sup>184</sup>

Sin el propósito de hacer un análisis exhaustivo sobre la transición a la democracia en México, es pertinente recordar algunas de las corrientes de pensamiento. El académico, Sergio Aguayo en su obra *Vuelta en U. Para entender la transición*, expone, de forma sintética, las diferentes visiones que pueden explicar el tránsito pacífico de los regímenes autoritarios a la democracia. Las tres escuelas que pueden explicar la transición mexicana son: la “estructuralista”, la “elitista” y la “tercera ola”.

La “estructuralista” bajo la comprensión de Theda Skocpol<sup>185</sup> es de gran utilidad para ordenar y entender el caso mexicano. El cambio de régimen se explica por la interacción de tres variables: 1) el debilitamiento de la élite gobernante (escisión del PRI en 1987); b) el fortalecimiento de la autonomía de actores individuales y colectivos (sociedad civil y partidos políticos); y, c) la transformación del papel que desempeña el factor externo en los acontecimientos de un país (liberalización económico-comercial, TLCAN).

---

<sup>183</sup> Por ejemplo Andreas Schedler, “From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation”, in Russell Crandall, Guadalupe Paz & Riordan Roett, *Mexico's Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 2005, p. 9. Por “consolidación democrática” el autor se refiere a la llegada de un nivel más alto en la estabilidad del régimen político. Aunque en un sentido más amplio ésta consciente de que se pueden llegar a conclusiones divergentes. Ver del mismo autor, “What is Consolidation?”, *Journal of Democracy* 9, # 2, abril 1998 y “Measuring Democratic Consolidation”, *Studies in International and Comparative Development* 36, # 1, primavera 2001.

<sup>184</sup> Desde campaña, Ernesto Zedillo se compromete a realizar reformas electorales, asegurando la transparencia de los comicios y la imparcialidad del IFE. En enero de 1995 se firma el primer acuerdo, *Compromisos para el Acuerdo Político Nacional*, suscrito por PRI, PAN, PRD y el PT, los cuales se comprometen a promover el diálogo político para conducir una reforma electoral definitiva. Las reglas de participación política quedan consagradas en un consenso partidista sin precedente. En agosto de 1996, con la aprobación unánime de las dos cámaras del Congreso, pasa la reforma de 19 artículos constitucionales. Los primeros resultados de esta reforma se perciben en las elecciones legislativas federales y estatales (*élections de mi-terme*) del 6 de julio de 1997. Por primera vez en su historia, el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados con el 38,8% de los votos y 239 escaños de 500, 59 menos que en la legislatura anterior. El PRI pierde los gobiernos de Querétaro y Nuevo León, que pasan a manos del PAN, que se suman a los que ya poseía en Guanajuato, Jalisco (1995), Chihuahua y Baja California (1989). El oficialismo se asegura 76 escaños, la mayoría absoluta en el Senado, pero pierde la mayoría de dos tercios necesaria para aprobar modificaciones constitucionales sin apoyos externos. El gran vencedor de estas elecciones es el PRD, cuyo líder, Cuahutémoc Cárdenas, obtiene el 47,6% de los votos en las primeras elecciones a la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, centro de poder e importante por el peso demográfico, político y económico. Los comicios de 1997 permiten la articulación de un nuevo sistema con competitividad partidista real, dando pie a la alternancia política en el poder federal. Roberto Ortiz de Zárate (ed.), “Ernesto Zedillo Ponce de León”, CIDOB, 7 de julio de 2009, [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_norte/mexico/ernesto\\_zedillo\\_ponce\\_de\\_leon](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernesto_zedillo_ponce_de_leon) consultado febrero 2010.

<sup>185</sup> Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, 1986, p. 52. Citado por Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México, 2010, p. 22.

Este enfoque se muestra incompleto, por lo que surge el “elitista”, que da una importancia clave a los acuerdos entre las élites, sin desconocer el peso de las “estructuras”. Adam Przeworski, Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, elaboran una propuesta explicativa que se subdivide en tres fases: “liberalización”, “transición” y “consolidación”. “La liberalización ocurre cuando los conciliábulos de la élite autoritaria, por el motivo que sea, empiezan a modificar las reglas y a dar garantías para el ejercicio de los –derechos individuales y colectivos–.”<sup>186</sup> Y como la generosidad es un atributo escaso entre quienes gobiernan, afirma Aguayo, Przeworski identifica tres causas por las cuales hacen concesiones: el régimen pierde legitimidad y como ningún régimen puede durar sin ésta, la élite se divide en facciones, algunas de las cuales buscan “respaldo en grupos externos” y aparece una alternativa política real.<sup>187</sup>

Inmediatamente después viene la “transición”, durante la cual se acrecienta el caudal opositor, se desencadenan las movilizaciones pacíficas y se resquebraja la unidad de la élite gobernante. Para O’Donnell y Schmitter, es el momento de la “ruptura pactada”, del “acuerdo explícito”, entre un selecto grupo de actores que define las reglas del ejercicio del poder, garantizando el respeto a los “intereses vitales” de quienes negocian. Es ahí cuando se “definen las reglas y procedimientos” que determinan a los “ganadores y perdedores del futuro”.<sup>188</sup>

El tercer acto es el de la “consolidación”, cuyo momento estelar son las “elecciones fundantes” [sic.] que llevan a la institucionalización de los organismos por medio de los cuales funciona la democracia. Una elección fundante [sic.] es el escenario ideal para el debut, como primeros actores, de los partidos políticos, que en los comicios tienen un momento “heroico” porque ocupan espacios vacíos del autoritarismo en retirada. Los partidos disputan, por primera vez, cargos de elección popular de importancia nacional en condiciones razonablemente competitivas.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Guillermo O’Donnell & Philippe C. Schmitter, “Defining some Concepts”, in Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 6-14. Citado por Sergio Aguayo, *ibid.*, p. 22-23.

<sup>187</sup> Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, in Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *ibid.*, p. 52. Citado por Sergio Aguayo, *ibid.*, p. 23.

<sup>188</sup> Guillermo O’Donnell & Philippe C. Schmitter, “Negociating (and Renegotiating) Pacts”, in Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *ibid.*, p. 37-38. Citado por Sergio Aguayo, *ibid.*

<sup>189</sup> Guillermo O’Donnell & Philippe C. Schmitter, “Convoking Elections (and Provoking Parties)”, in Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *ibid.*, p. 57. Citado por Sergio Aguayo, *ibid.*, p. 23-24.

Cualquier observador de la política mexicana de los últimos treinta años puede identificar estos elementos que han ido dando forma a la democracia mexicana. La pertinencia de evocar el texto de Aguayo es por la precisión con la que expone los puntos más identificables del proceso de transición en México. La transición es un proceso y hay que entenderlo como eso, por eso continúa. Aunque hay que señalar que diversos analistas ya hablan de un retroceso, como señala Aguayo, de una “vuelta en U”.

La política exterior al ser una prerrogativa del gobierno central, y al encontrarse dentro de este proceso de transición, requiere entender la forma de organización política mexicana. A continuación se exponen los rasgos y las características del sistema político mexicano, su evolución, la cual desemboca en las elecciones del año 2000.

*a) ¿De dónde viene México?*

Esta elección (2000) es la culminación de un proceso de transformación interna que comienza a mediados de los años ochenta, marcado por el inicio de un periodo de ajuste que todavía esta en camino. La historia del sistema político mexicano se inicia a fines de los años veinte donde los “ganadores” de la Revolución mexicana (1910-1917) se organizan para poner fin a la devastación que deja casi una década de guerra civil. La Constitución de 1917 no logra poner en marcha instituciones que permitieran organizar a los diferentes grupos nacionales. Por lo tanto en 1928, el presidente Plutarco Elías Calles llama a la creación de un partido político que logra incorporar a todos los líderes de las facciones, partidos políticos, sindicatos, ejército y otros intereses dentro de la misma organización. Esta nueva entidad, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) provee de estabilidad, ayuda a reducir la violencia política y se organiza sobre cuatro sectores: el obrero, campesino, organizaciones populares y el ejército (el cual se separa una vez convertido en una fuerza profesional). El PNR se crea con el doble propósito de controlar a las diferentes fuerzas políticas e institucionalizar el sistema político. Según Luis Rubio,<sup>190</sup> el atractivo es la promesa de acceso al poder a cambio de la lealtad al sistema en general y al presidente en particular, bajo la certeza de que cada presidente no puede exceder su permanencia en el poder por más de seis años.

---

<sup>190</sup> Luis Rubio, “Democratic Politics in México: New Complexities”, in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, The Americas Society & CIDAC, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 6-7.

El PNR se convierte en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) para después llamarse Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual funciona como una maquinaria electoral perfecta que controla el poder y lo canaliza. El PRI trae décadas de estabilidad política y crecimiento económico; durante los años cincuenta y sesenta alcanza un 7% al año, acompañado de bajos niveles de inflación.

Las elecciones tenían una importancia crucial, pero no porque permitieran la alternancia en el gobierno, sino porque conferían legitimidad al sistema. “Las elecciones no son equitativas ni confiables porque no ponen en riesgo la dominación autoritaria; son un elemento decorativo. Se trata de una “democracia simulada”.<sup>191</sup> Además todos los gobiernos de los años veinte a los sesenta estaban dispuestos a utilizar la fuerza o a comprar lealtades con el objetivo de mantener el poder y la credibilidad.<sup>192</sup> En 1968<sup>193</sup> este sistema entra por primera vez en crisis, cuando estudiantes e individuos emanados de la naciente clase media inician una serie de manifestaciones contra las políticas del gobierno, los cuales son masacrados en la Plaza de Tlatelolco el 2 de octubre.

Durante esta época crece el descontento de la población, lo cual es atribuible a la inhabilidad del PRI por cooptar esta nueva población que aumenta y se diversifica. Como respuesta a esta inestabilidad política surgen dos gobiernos de corte populista y nacionalista, el de Luis Echeverría (1970-1976) y el de José López Portillo (1976-1982), quienes abandonan décadas de prudencia fiscal y aumentan el gasto para contener el descontento.<sup>194</sup> El impacto en la economía es de grave inflación y una exorbitante deuda que provoca que el gobierno mexicano se declare en moratoria, contagiando al resto de los países de América Latina, particularmente, Argentina, Brasil y Chile.

En los años ochenta, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se ve obligado a hacer frente a un Estado en quiebra, iniciando una serie de ajustes económicos, los cuales abren la economía a la

---

<sup>191</sup> Sergio Aguayo, *op cit.*, p. 21.

<sup>192</sup> “Este sistema estaba cimentado no sólo por la lealtad sino también por la corrupción. Todos los actores políticos se dejan guiar por el presidente y el partido, entendiendo que serían compensados por su cooperación. Esta compensación se traduce en acceso al poder en posiciones en las cuales los individuos pueden hacerse ricos.” Luis Rubio, *loc cit.*, p. 7-8.

<sup>193</sup> El movimiento estudiantil es percibido por la mayoría de la sociedad como una movilización democrática y reformista; constituye un primer paso hacia la implementación de un modelo “pluralista”, que inicia el desplazamiento del corporativismo, y que abre la puerta al surgimiento de la sociedad civil. Es posible afirmar que los efectos de la crisis política producida en 1968 son tan profundos que precipitan un cambio en el sistema político, para dar lugar a un cambio de régimen. Soledad Loaeza, “México, “1968: los orígenes de la transición”, in Ilán Semo [et. al.] *La transición interrumpida. México 1968-1988*, Universidad Iberoamericana/Nueva Imagen, México, 1993, p. 17. Citado por Jorge Castillo Vaquera, *Administrar y judicializar la gestión de los conflictos electorales en las instituciones electorales: Estados Unidos 2000 – México 2006*, tesis doctorado, UNAM-IHEAL, junio 2009, p. 146.

<sup>194</sup> Llamada crisis de la deuda... Luis Rubio, *loc cit.*, p. 8.

competencia internacional, disminuyendo los aranceles a las importaciones. Con estas medidas en 1986, México entra al GATT<sup>195</sup> y cambia su modelo económico, de uno de desarrollo hacia adentro a uno de liberalización comercial.

Al final de este sexenio, en 1987, un importante contingente de la izquierda del PRI deja el partido en protesta a estas reformas económicas, así como a la falta de democracia en sus procesos internos. Este grupo que se escinde del PRI, y forma una coalición llamada Frente Democrático Nacional (FDN), el cual postula a Cuauhtémoc Cárdenas<sup>196</sup> a la presidencia. Este Frente reúne a los diferentes partidos políticos de izquierda y forman, después de las elecciones de 1988, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual constituye a partir de esa fecha la tercera fuerza política del país.

Carlos Salinas de Gortari (1988) toma posesión en medio de una fuerte contestación interna, acusado de fraude electoral, Cárdenas reclama su victoria. Salinas opta por acelerar y profundizar dichas reformas, privatiza la banca, que es nacionalizada después de la crisis del peso en 1982. Las cuentas del Estado vuelven a ser controladas y México negocia un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá con el fin de atraer inversiones, lo cual permite mantener las reformas emprendidas. La transformación de la economía y política nacional es extraordinaria, pero trastocan el equilibrio que sostiene al sistema político mexicano. “Muchos de los miembros del PRI son distanciados de los beneficios que el sistema otorgaba. La desregulación y las privatizaciones traen como consecuencia la pérdida de oportunidades de ganancia y riqueza para los miembros del partido gobernante. Pero al mismo tiempo la competencia electoral se incrementa, dando una visibilidad internacional, por lo que no se podían sostener las viejas prácticas. Para inicios de los años noventa, los candidatos del PRI comienzan a perder elecciones.”<sup>197</sup>

En 1994 una serie de acontecimientos anuncian el resquebrajamiento del régimen. El 1º de enero entra en vigor el TLCAN, e irrumpe en la escena nacional la guerrilla zapatista, EZLN, la cual toma al gobierno por sorpresa en pleno año electoral. En marzo el candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, el escogido sucesor de Salinas, es asesinado, lo cual se presenta como un

<sup>195</sup> Estos mecanismos multilaterales contemplan reducir las restricciones cuantitativas y cualitativas a los intercambios comerciales. México entra a la OCDE en 1994.

<sup>196</sup> Cuauhtémoc Cárdenas es el hijo del reverenciado presidente de México de los años treinta, Lázaro Cárdenas, quien expropia el petróleo a las compañías extranjeras. Bajo este perfil, Cuauhtémoc pide que se regrese a las políticas nacionalistas, este grupo rechaza cualquier acercamiento con Estados Unidos y pide que se apoyen a los productores domésticos. Luis Rubio, *ibid.*, p. 9.

<sup>197</sup> *Ibid.*



*déjà vu* de los años veinte.<sup>198</sup> La muerte de Colosio estremece al sistema político mexicano, centrado en la figura presidencial. Ernesto Zedillo sustituye a Colosio y como presidente (1994-2000) emprende negociaciones con los diferentes partidos políticos logrando la reforma electoral (1996) y creando una autoridad electoral independiente, con el Instituto Federal Electoral (IFE).<sup>199</sup> Entre otras acciones, transforma a la Suprema Corte, donde el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) es la instancia judicial para que se diriman las impugnaciones o diferencias en la materia. Zedillo hace posible que la alternancia política se realice en paz. Pero la prueba más importante es sin duda la originada por la crisis financiera, llamada “efecto tequila”. El presidente mexicano tiene que hacer frente a una dramática crisis financiera y emprender el rescate de la banca con una estrategia muy cuestionada por la ciudadanía. Este descontento social es capitalizado políticamente por los partidos opositores, PAN y PRD quienes por primera vez hacen que el PRI pierda la mayoría legislativa en las elecciones de medio-sexenio (1997), aunque esto también es resultado de la reforma electoral de 1996.<sup>200</sup>

En 1994 una serie de acontecimientos anuncian el resquebrajamiento del régimen. El 1º de enero entra en vigor el TLCAN, e irrumpe en la escena nacional la guerrilla zapatista, EZLN, la cual toma al gobierno por sorpresa en pleno año electoral. En marzo el candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, el escogido sucesor de Salinas, es asesinado, lo cual se presenta como un *déjà vu* de los años veinte.<sup>201</sup> La muerte de Colosio estremece al sistema político mexicano, centrado en la figura presidencial. Ernesto Zedillo sustituye a Colosio y como presidente (1994-2000) emprende negociaciones con los diferentes partidos políticos logrando la reforma electoral (1996) y creando una autoridad electoral independiente, con el Instituto Federal Electoral (IFE).<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

<sup>199</sup> El IFE es creado en 1990 luego de los conflictos postelectorales de 1988 dando lugar a una serie de reformas que expiden una nueva legislación electoral, aunque el organismo continuaba siendo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, en 1994 se lleva a cabo el proceso de “ciudadanización” [sic.] pasando de Consejeros Magistrados a Consejeros Ciudadanos. En 1996 se busca la profesionalización de la función electoral de manera que se transforman a Consejeros Electorales. A partir de esa fecha el IFE gozó de una alta legitimidad como la autoridad máxima a nivel electoral sus resoluciones pueden ser impugnadas por el TRIFE. (Después de los conflictos resultado de las elecciones federales de 2006, el IFE sufre algunas modificaciones y los Consejeros pierden la legitimidad al contar con una influencia directa de los partidos políticos.)

<sup>200</sup> Luis Rubio, *op cit.*, p. 10.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

<sup>202</sup> El IFE es creado en 1990 luego de los conflictos postelectorales de 1988 dando lugar a una serie de reformas que expiden una nueva legislación electoral, aunque el organismo continuaba siendo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, en 1994 se lleva a cabo el proceso de “ciudadanización” [sic.] pasando de Consejeros Magistrados a Consejeros Ciudadanos. En 1996 se busca la profesionalización de la función electoral de manera que se transforman a Consejeros Electorales. A partir de esa fecha el IFE gozó de una alta legitimidad como la autoridad máxima a nivel electoral sus resoluciones pueden ser impugnadas por el TRIFE. (Después de los conflictos resultado de las elecciones federales de 2006, el IFE sufre algunas modificaciones y los Consejeros pierden la legitimidad al contar con una influencia directa de los partidos políticos.)

Entre otras acciones, transforma a la Suprema Corte, donde el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) es la instancia judicial para que se diriman las impugnaciones o diferencias en la materia. Zedillo hace posible que la alternancia política se realice en paz. Pero la prueba más importante es sin duda la originada por la crisis financiera, llamada “efecto tequila”. El presidente mexicano tiene que hacer frente a una dramática crisis financiera y emprender el rescate de la banca con una estrategia muy cuestionada por la ciudadanía. Este descontento social es capitalizado políticamente por los partidos opositores, PAN y PRD quienes por primera vez hacen que el PRI pierda la mayoría legislativa en las elecciones de medio-sexenio (1997), aunque esto también es resultado de la reforma electoral de 1996.<sup>203</sup>

La pérdida de la mayoría legislativa por parte del PRI, tiene al menos dos efectos importantes: el primero es que el presidente ya no puede ejercer el control absoluto sobre el Congreso; y segundo, que los miembros del PRI tienen que cambiar su estrategia, adquiriendo nuevas visiones, las cuales a veces van en contra de las del presidente.<sup>204</sup> Para Silva-Herzog Márquez<sup>205</sup> éste es el momento constitutivo de la democracia mexicana, cuando el presidente de la República pierde las riendas de la gobernación nacional. El autor evoca al filósofo francés, Claude Lefort, para el cual “la democracia es la desaparición del cuerpo del poder;” lo que trae la “desaparición de los referentes de certidumbre”. Esta analogía corresponde, según Silva-Herzog, a que la base del autoritarismo mexicano que tuvo como base, efectivamente, el depósito del poder en una figura institucional: el presidente. Además de que el ejercicio del poder por parte de Zedillo fue mucho menos centralizado que el de su antecesor.

Las difícilmente logradas reformas políticas, centradas particularmente en lo electoral, hacen los comicios más equitativos y limpios, aceleran los avances electorales de la oposición, con triunfos cada vez más significativos para el PAN y el PRD.<sup>206</sup> Y un elemento nada desdeñable de práctica política tradicional es la disminución del *hyper* presidencialismo mexicano. Zedillo comienza a disminuir la omnipresencia tradicional de la figura presidencial. Todo esto transforma la política nacional que ya para el año 2000, un tercio de los estados y casi la mitad de los municipios son gobernados por partidos de oposición. La oposición cuenta con un poder de veto en las legislaturas locales. Los votantes confían en que las elecciones son respetadas y muchos están dispuestos a

---

<sup>203</sup> Luis Rubio, *op cit.*, p. 10.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> Jesús Silva-Herzog, *loc cit.*, p. 178-179.

<sup>206</sup> Adriana Borjas Benavente, “La campaña presidencial de Vicente Fox”, *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, # 33, abril 2003, p. 104-105.

ejercer su poder de elección. En casi todos los Estados se registra una fuerte competencia principalmente entre los tres partidos, en varios casos los candidatos del PRI ganan por una ínfima diferencia, los votantes dividen su voto entre los otros partidos. Todo esto deja el campo abierto para una carrera por la presidencia altamente competitiva para la elección del 2000.<sup>207</sup>

*b) ¿Qué hace posible la victoria de Vicente Fox?*

Las elecciones son un componente crítico de la democracia política, pero están lejos de ser suficientes.<sup>208</sup> El 2 de julio de 2000, México vive un jornada electoral histórica. Este año es para México el del cambio; el cual consiste en la llegada de un presidente emanado de un partido político diferente al PRI. El candidato del PAN, el conservador y carismático,<sup>209</sup> Vicente Fox Quesada gana las elecciones federales con el 42.52% de la votación nacional, es decir 15,989,636 de los votos. El candidato oficial, Francisco Labastida Ochoa, del PRI, obtiene un 36,11% de la votación, es decir 13,579,718 votos.<sup>210</sup> Esta amplia mayoría, de 16,41% le otorga al nuevo presidente una legitimidad política indiscutible, que le otorgarían el llamado “bono democrático”.

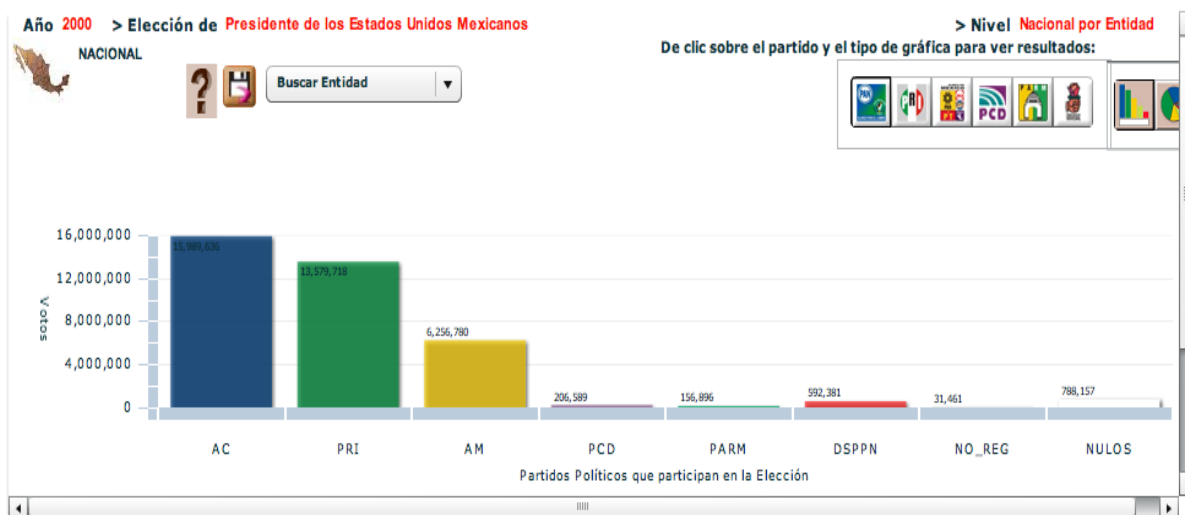
**• Porcentaje en las votaciones, elecciones julio 2000.**

<sup>207</sup> Luis Rubio, *op cit.*, p. 11.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>209</sup> Soledad Loaeza cita la obra colectiva de Kevin J. Middlebrook (ed.), *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico. National and State-Level Analysis of the Partido Acción Nacional*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego, 2001. La mayoría de los ocho autores que participan en este libro dan un lugar central en el análisis al carisma de Vicente Fox. Soledad Loaeza, “Acción Nacional. En la antesala del poder: 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. XLIII-1, enero-marzo 2003, p. 71.

<sup>210</sup> La tercera posición, el candidato Cuahutémoc Cárdenas por la Alianza por México que aglutina al PRD y a cuatro partidos políticos más con 6,256,780 votos 16.64%. <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm> consultado julio 2009 y <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html> consultado abril 2010. Anexo II. “Resultados elecciones 2000.”



Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE), [www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)

La victoria de Vicente Fox se explica en gran medida por el voto de castigo hacia el PRI. Estas elecciones transcurren en paz aunque con algunas inconformidades. Los resultados preliminares son anunciados por el presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), José Woldenberg esa misma noche. Horas más tarde el presidente Ernesto Zedillo en un anuncio a la nación felicita al candidato ganador. “El hondo significado de la alternancia se complementó con la entrega tranquila y pacífica del poder presidencial de un partido a otro”,<sup>211</sup> lo que constituye uno de los eventos históricos más importantes en la historia política mexicana.

La victoria de Fox genera una serie de expectativas que vislumbran un futuro mejor. Se ve aún lejos y superado el viejo sistema corrupto y autoritario que rige al país durante el régimen posrevolucionario del PRI. Antes de la victoria de Fox, el debate entre los estudiosos del tema mexicano es si México era un sistema político autoritario “perfecto” o si se trataba de una democracia “imperfecta”. Pero gradualmente, en los años noventa, los expertos comienzan a identificar a México como un país “en transición” a la democracia.<sup>212</sup>

Se pueden identificar al menos tres factores que dan lugar a la alternancia en el gobierno federal. El primero es sin duda la erosión de la legitimidad del PRI; después de casi 70 años en el poder, el PRI pierde su legitimidad y su capacidad para liderar la nación. Las sucesivas crisis económicas y el uso de la fuerza para mantener el orden crean un ambiente propicio para el cambio. Las reformas económicas de los años ochenta y noventa traen cambios en lo político. El segundo, la existencia de

<sup>211</sup> Jesús Silva-Herzog, *loc cit.*, p. 178.

<sup>212</sup> David A. Shirk, *Mexico's New Politics. The PAN and Democratic Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 2005, p. 1.

una nueva estructura que administra las elecciones, el IFE, que le hace imposible al PRI manipular el proceso y sus resultados. Y tercero, la habilidad de Fox para capitalizar el descontento y convencer al electorado sobre su capacidad de ejercer un nuevo liderazgo.<sup>213</sup> Vicente Fox es un elemento en si mismo, así como su casi matemático *timing* político; su trayectoria, es una historia de éxitos y fracasos políticos, que sabe aprovechar para capitalizarlo políticamente.

- **La estrategia ganadora: mercadotecnia política.**

Muchos analistas y observadores atribuyen el triunfo de Fox a la personalidad y carisma del candidato. La campaña estuvo centrada en las personalidades y no tanto en las propuestas.<sup>214</sup> El elemento clave de la victoria de Fox es que ofrece la perspectiva de una transición política lejos del conflicto y la violencia, a un electorado buscando una alternativa al PRI. Los votantes no encuentran atractivo al PRD, ni su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas y su radicalismo. Fox entiende al electorado perfectamente, ofrece la garantía de la continuidad a aquellos que la desean y del cambio a aquellos que lo necesitan. Como candidato, lejos de las responsabilidades de la toma de decisiones, adapta su discurso a cada auditorio. Con gran maestría en la “mercadotecnia” política, Fox diseña un programa que se dirige a cada ciudadano, además de que abre el diálogo político con otras fuerzas políticas. Ahí desarrolla la noción del “voto útil” llamando a votar por él a todos aquellos que quieren un cambio de partido en la presidencia: “sacar al PRI de los Pinos” (residencia oficial del presidente) aunque se vote por un partido diferente en el Congreso.<sup>215</sup>

Fox cuenta con otras dos ventajas. La primera es que en un país de “caudillos” (líderes fuertes) su comportamiento y carisma es percibido como necesario para la presidencia, contrario a la timidez del candidato del PRI, Francisco Labastida. Y segundo, que Labastida, un experimentado político, lleva a cabo una campaña tradicional cuando los votantes buscaban algo diferente. Muchas de las

---

<sup>213</sup> Luis Rubio, *op cit.*, p. 12.

<sup>214</sup> Soledad Loaeza, *loc cit.*, p. 72.

<sup>215</sup> Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, The Americas Society & CIDAC, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 16.

encuestas de salida registran que un 60% del electorado busca una alternativa al PRI, cifra que se acerca al resultado electoral si se suman los votos de Cárdenas y Fox.<sup>216</sup>

Durante la campaña, Fox propone al tercer candidato importante, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ex alcalde de Ciudad de México y líder del centroizquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD), una alianza con el objeto de concentrar en él todo el voto opositor, Cárdenas rechaza la petición. A pesar de esto, la candidatura del “panista” continua adhiriendo intelectuales y simpatizantes del PRD e incluso de sectores críticos del PRI. El PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) forman la “Alianza por el Cambio”, el Verde le aporta el 5% del casi 43% que le asegura la presidencia de la República a Fox. Este porcentaje es relevante si se considera que Labastida obtiene 37% de los sufragios.<sup>217</sup>

La personalidad de Fox es clave en este momento político y responde a la visión de los votantes, cuenta con rasgos que le permiten presentarse como un hombre capaz y confiable, y con posibilidades reales de éxito: es provinciano, perteneciente a una familia de clase media alta sin relaciones políticas, profesional, ranchero y empresario exitoso, político de oposición con experiencia gubernamental, católico, separado de su esposa, pero a cargo de cuatro hijos adoptivos durante el matrimonio, de carácter extrovertido, seguro de sí mismo, sencillo y sincero.<sup>218</sup>

A medida que se confirmaban las posibilidades de victoria de Fox sobre el candidato oficialista, Francisco Labastida, la maquinaria del PRI multiplica las descalificaciones personales en torno al financiamiento por donantes bajo sospecha, como el grupo extrapartidista, Amigos de Fox.<sup>219</sup> Fox contraataca con llamamientos a sepultar la “dictadura priísta”, mientras los oficiales de su campaña

---

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> Soledad Loaeza, *loc cit.*, p. 72.

<sup>218</sup> Adriana Borjas, *loc cit.*, p. 107.

<sup>219</sup> La candidatura de Vicente Fox es respaldada y promovida por activistas de la sociedad civil agrupados en la “Asociación Amigos de Fox”, cuya militancia heterogénea rebasaba el marco partidista del PAN. Guillermo H. Cantú, uno de sus promotores, relata que esta asociación es impulsada por el propio Vicente Fox al no contar con el apoyo de su partido. Esta la integran diversos colectivos comprometidos con el final de la hegemonía del PRI, antiguos compañeros de Coca-Cola y la universidad, intelectuales, amas de casa, trabajadores, empresarios grandes y pequeños, y también católicos miembros de organizaciones radicales de derecha como ProVida, o antiguos priístas y hasta antiguos comunistas. Constituye una importante representación de las clases bajas, medias y medias-altas, con un fuerte componente urbano. Soledad Loaeza, *loc cit.*, p. 97. Además, esta asociación, fórmula novedosa en la mercadotecnia electoral, funciona como una estructura paralela a la oficial del PAN lo que suscita diversas críticas en el interior y exterior del PAN. Pero al mismo tiempo, surge como respuesta a los “criterios restrictivos” que aplica el entonces presidente del PAN, Felipe Calderón, al crecimiento del PAN. Por lo que la falta de apoyo del PAN, durante la precampaña, aparece como una consecuencia lógica para superar los obstáculos que se oponen al liderazgo nacional y la estructura centralizada del partido. Lo que no sabría Fox es que las finanzas de Amigos de Fox habrían de convertirse en un punto oscuro de su carrera a la presidencia que pone a prueba su credibilidad en el año 2002. David A. Shirk, *op cit.*, p. 98.

exaltaron sus virtudes de hombre honesto, sincero y transparente. Para avalar esta cualidad de intachable, Fox publica las cuentas de su patrimonio personal.<sup>220</sup>

Según Guillermo H. Cantú, responsable de Amigos de Fox, la campaña de Fox es articulada y conducida por la mercadotecnia, considerando a los electores como clientes a los que había que conceder la razón y satisfacer. Con base a estudios de mercado se articulaban las demandas de los diferentes segmentos de la población como los banqueros, la jerarquía eclesiástica, los empresarios, los campesinos, las amas de casa, los burócratas, los estudiantes, los pobres, los pequeños comerciantes.

Complementariamente, los sondeos constituyen un importante elemento para medir y en su caso corregir la estrategia política. Por ejemplo, los sondeos le permiten a Fox imponerse como el candidato del PAN ya que en pre-campaña (1988) sólo un 18% de los mexicanos conocía a Fox, pero en mayo 1999 aumenta a 70% dentro de los electores potenciales. En este contexto es, que rompiendo con la tradición partidista como ya desde 1997, que Vicente Fox triunfa con su estrategia de “forzar” al PAN para que lo acepte como su candidato.<sup>221</sup> En entrevista, Vicente Fox afirma a Alonso Lujambio (politólogo y Consejero del IFE 1997-2003) que el PAN era ideológicamente muy rígido y que el estilo de sus campañas requerían modificaciones.<sup>222</sup>

Nunca una campaña para la presidencia en México es tan bien manejada por un candidato de oposición, ni tampoco la interacción entre los tres principales candidatos es tan intensa y crítica hasta llegar a fuertes ataques negativos.<sup>223</sup> Según Shirk los candidatos, dirigidos principalmente por Fox, “americanizan” la forma de hacer política incorporando estrategias y métodos de comunicación política. Este modelo importado de Estados Unidos incluye por ejemplo un control de la información, para hacer *sound decisions*. Así como un fuerte componente mediático que transforman al elector en “espectador” lo que hace que disminuya el involucramiento [sic.] de los ciudadanos en la actividad política y las campañas.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> Roberto Ortiz Zárate (ed.), “Vicente Fox Quesada”, CIDOB, 7 julio 2009, [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_norte/mexico/vicente\\_fox\\_quesada](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/vicente_fox_quesada) consultado marzo 2010.

<sup>221</sup> Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *op cit.*, p. 15; Adriana Borjas, *loc cit.*, p. 106.

<sup>222</sup> Soledad Loaeza, *loc cit.*, p. 95.

<sup>223</sup> David A. Shirk, *op cit.*, p. 134.

<sup>224</sup> David L. Swanson & Paolo Mancini describen el proceso de “americanización” a la exportación y la adaptación local de técnicas de campaña al que identifican como un proceso de “modernización” en el cambio del proceso de campaña. Citado por David A. Shirk, *ibid.*

Entonces los efectos del voto útil, de votar por el PAN para la presidencia, pero por otro partido en el Congreso da lo que se llama “gobiernos divididos”.

*c) Oposición y política exterior.*

Para Luis Rubio, la victoria de Vicente Fox transforma la arena política mexicana rompiendo el lazo entre los dos pilares del sistema político mexicano, el PRI y la presidencia. El PRI se empieza a desmembrar, ya que pierde a su líder natural, y así la fuente de los beneficios de acceso al poder. La institución presidencial muestra debilidades constitucionales<sup>225</sup> y no logra garantizar el orden y la estabilidad política de antes. La combinación de un Congreso “insurrecto donde la mayor parte de sus miembros inflexiblemente rechazan negociar con el presidente e intentar influenciar su voto” y una presidencia mucho menos poderosa, dan como resultado una parálisis.<sup>226</sup> La razón, es que las instituciones no se encuentran diseñadas para la negociación entre el presidente y el Congreso (acostumbrados a alinearse a las decisiones del presidente). La confrontación entre los dos poderes se va haciendo cada vez más presente; el andamiaje informal para la gobernabilidad desaparece.

Este nuevo arreglo político se materializa en un “gobierno dividido”,<sup>227</sup> donde el partido gobernante no cuenta con una mayoría ni absoluta ni relativa en el Congreso para realizar las reformas pendientes y prometidas. El pluralismo en la escena nacional es una realidad así como una novedad en la naciente democracia mexicana, que requiere la construcción de mayorías o de consensos políticos internos para realizar reformas de cualquier política. Es entonces que desde la “cohabitación del 1997”<sup>228</sup> que el Congreso comienza a adquirir relevancia en el debate político

<sup>225</sup> Para Luis Rubio en realidad las facultades constitucionales del presidente de la República son débiles si se compara con países del resto del hemisferio, como Argentina, Brasil, Chile y hasta Estados Unidos. En México el presidente no tiene derechos exclusivos para iniciativas de ley, no puede imponer decretos temporales y no tiene el poder de veto a una legislación. La presidencia de México era poderosa no por sus atributos constitucionales, sino por la red de controles establecidos con el PRI. Las facultades llamadas “meta-constitucionales” se refieren a poderes extra legales, como por ejemplo el sistema de lealtades. Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *op cit.*, p. 22.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 18-19, 21.

<sup>227</sup> Alonso Lujambio (ed.), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996; María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México 2002; Helmut Norpoth, “Divided Government and Economic Voting”, *The Journal of Politics*, New York, 2001; George Edwards, et al., “The Legislative Impact of Divided Government”, *American Journal of Political Science*, Texas, 1997; Carlos Enrique Casillas, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 113. Julio-Septiembre 2001; Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Alternancia, gobiernos divididos y buen gobierno en México”, *Acta Republicana, Política y Sociedad*, año 3, #3, 2004, Trabajo preparado para su presentación en el II Encuentro Internacional sobre Cultura Democrática, celebrado en la Feria Internacional del Libro, Guadalajara, Jalisco, 5 y 6 de diciembre de 2002; Enrique Ochoa Reza y Emilio Pineda, “Los gobiernos divididos y sus beneficios”, *Revista Este País*, #194, mayo 2007, pp. 41-45.

<sup>228</sup> Enrique Krauze, *Tarea política. Ensayos políticos 1980-2000*, Tusquets, México 2000, p. 275.



nacional. Cuando en el 2000, el PRI pasa a ser la primera fuerza opositora dentro del Congreso, ahí la cohabitación se muestra desafiante, con un PRI sin “timón” (sin su líder original), ejerciendo por primera vez funciones que nunca antes había desempeñado. Es curioso observar que el PRI en el poder minimizaba el papel del Congreso, hoy como oposición constituye un importante actor de la vida política nacional.

Para hacer frente a esta situación, ya desde las elecciones, Enrique Krauze advertía la situación que se avecinaba:

Independientemente de quien gane en el año 2000 enfrentará, con toda probabilidad una presencia decisiva y tal vez predominante de oposición en el Congreso... Un Congreso predominante en la vida política del país. Los programas establecerán el debate, las divergencias y las alianzas. La elección del presidente será tan importante como la del Congreso. El Ejecutivo y el Legislativo deberán competir por la opinión pública. Si el Ejecutivo propone una medida aparentemente impopular “y habrá muchas”, si actúa con madurez y sin demagogia, deberá construir una verdadera ingeniería de la comunicación. Esa capacidad se llama **liderazgo**, atributo vacío y hasta contraproducente si no hay una visión de país que le dé cimiento y sentido.<sup>229</sup>

Sin embargo, el presidente Fox no logra adaptarse a esta nueva realidad, y los acuerdos no llegan para hacer avanzar su agenda, aquí demuestra una actitud “activa-negativa”, que según la tipología de Barber<sup>230</sup> son presidentes hiperactivos y propensos a culpar y erigirse como víctimas de los eventos que han engendrado, que menudo son decepcionantes. El problema, como se verá, no era la calidad de la agenda, sino los cambios del sistema político, en los cuales se entrapa el presidente Fox. A diferencia de sus predecesores, Fox no puede imponer sus preferencias al Congreso, todo tiene que ser negociado. Pero los incentivos que motivaban los compromisos y el acuerdo se esfuman. Muchas opiniones atribuyen la no concreción de acuerdos a la falta de capacidad política de Fox para construirlos, ejerciendo un liderazgo y la negociación, precisamente porque ya no se pueden imponer sus preferencias.

Sin duda el papel del Congreso forma parte importante dentro del proceso de la implementación de la política exterior, que aunque no tiene facultades expresas para la formulación e implementación, sí adquiere funciones de control y supervisión y en diversas ocasiones, en materia de negociación

---

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 295.

<sup>230</sup> James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992. Citado por Charles-Philippe David [et al.], *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Presses de SciencesPo, Paris, 2008, p. 225.

política. Como se observó en el capítulo anterior, en la “negativa de los viajes”. Según LeClercq, el Congreso ejerce su poder de veto, utilizando como “rehén” a la política exterior de Fox.

Los partidos de oposición, PRI y PRD, comienzan a destacar las características de la política exterior tradicional. Ésta política como se verá, comienza a mostrar resistencias y escepticismo sobre los puntos más relevantes de la política propuesta por el gobierno de Fox, como la concentración casi absoluta de la agenda en el tema migratorio con Estados Unidos, sí como el de los derechos humanos como bandera de toda la actividad exterior de México. La oposición utiliza los desaciertos y las torpezas del Ejecutivo para minar en su popularidad. Como se verá, critican constantemente las acciones del Ejecutivo en la materia, acusándolo de “entreguismo” hacia Estados Unidos, o de “torpe” con respecto a Cuba y hasta de “objeto de manipulación” por parte de Castañeda.

Además, tanto el PRI y el PRD comparten una visión contraria a la del gobierno en cuanto al papel que debe tener México en el escenario internacional. Por ejemplo, la evocación de la Doctrina Tello<sup>231</sup> que propugna por una posición discreta en el ámbito internacional, para evitarle a México roces o discrepancias con su vecino del norte. Esta Doctrina se contrapone a la postura del gobierno de Fox, en cuanto a que México debe ejercer una posición más “agresiva” o presente en el exterior, participando activamente, como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad para el periodo 2002-2003.

## **B. Actores formales e ideas de política exterior.**

Después del júbilo del triunfo, los Mexicanos se preguntan si Vicente Fox Quesada, quien termina con setenta años de más largo partido en el poder, podrá cumplir sus promesas y consolidar la segunda revolución mexicana.<sup>232</sup> En términos de fortalecimientos democrático, los resultados de las elecciones y las reacciones dan cuenta de un país maduro, estable y democrático, ello será utilizado como una carta de negociación en el ámbito internacional.<sup>233</sup>

<sup>231</sup> Referencia en la Introducción del Capítulo 4 y en el subtítulo: “Debate interno en México, ¿ruptura con el pasado?”

<sup>232</sup> Jose de Cordoba, “In Mexico, Fox's Vows Loom Large --- New President To Take Oath, Then Quickly Get Down to Work”, *The Washington Post*, 1º de diciembre 2000.

<sup>233</sup> Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?”, in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002, p. 91.

Es un día histórico por todo lo que se ha mencionado anteriormente y además la ceremonia de toma de posesión rompe con cualquier protocolo antes visto. En la mañana de la toma de posesión, Fox asiste a la Basílica de Guadalupe a rezar (religioso). Acto seguido asiste a un desayuno con niños de la calle en el Centro de la Ciudad de México (¿populista?). A las once de la mañana llega a la Cámara de Diputados donde rinde protesta como Presidente de la República. Se le coloca la banda presidencial y realiza su discurso. Fox cambia el texto de la toma de protesta, en el cual en lugar de decir: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y, si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande.”<sup>234</sup> Dice: “Protesto por los pobres y marginados del país”. Este cambio suelta la polémica sobre la violación al artículo 87 de la Constitución..

En el discurso intitulado “La Revolución de la Esperanza”, invita a todas las fuerzas políticas a construir una alianza para transitar de la discrecionalidad, al estado de derecho. Dijo: “De hoy en adelante, el presidente propone y el Congreso dispone... Se ha terminado el poder absoluto.” Anuncia una fuerte cruzada contra la corrupción y que se perseguirán a los que infringido la ley y propone un esquema de rendición de cuentas. En el gobierno no habrá culto a la personalidad y a los miembros del gabinete se les exigirán cuentas. Adelanta que como primer acto de gobierno enviará al Congreso de la Unión la iniciativa para el respeto a derechos y cultura indígena, elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en 1996, y que busca solucionar el conflicto armado en Chiapas.<sup>235</sup>

Dos horas después de su toma de protesta ante el Congreso, Fox llega al Auditorio Nacional donde la concurrencia grita, ¡Sí se pudo! ¡Sí se pudo! ¡Sí se pudo!; en campaña era ¡Sí se puede! (ganarle al PRI en las elecciones). Este slogan, *Yes we can!* Que recuerda al utilizado por Barack Obama en su campaña, explotando la esperanza de un futuro mejor... Además, ahí los hijos de Fox lo acompañan y le entregan un crucifijo. Estos dos elementos muestran el estilo de un presidente poco protocolario, que rompe con las prácticas tradicionales impuestas durante años, como la abstención de cualquier presidente de mostrar sus preferencias religiosas o implementar una campaña también poco ortodoxa, incorporando estrategias de la mercadotecnia política. La toma de protesta y el

<sup>234</sup> Jorge Teherán & Mario Torres, “Polémica por el agregado en su toma de posesión”, *El Universal*, 2 de diciembre 2000.

<sup>235</sup> Jorge Teherán, “Fin al poder absoluto: Fox”, *El Universal*, 2 de diciembre 2000.

símbolo religioso fueron percibidos por la población como algo inédito, y para la oposición como absolutamente inaceptable.

*a) El equipo.*

El presidente Fox recluta un gabinete ecléctico, liberal y ligado al sector privado, algunos de ellos altos ejecutivos de grandes empresas. Según el *Washington Post*, haciendo esto, Fox termina con la práctica tradicional de reciclar viejos servidores públicos.<sup>236</sup> Fox se había comprometido a elegir a sus colaboradores por medio de “cazadores de talentos” (*head-hunters*), con el fin de encontrar y nombrar a los mejores candidatos a sus puestos. Y así evitar que se diera el “compadrazgo” o el “nepotismo”, características de la conformación de los equipos de los gobiernos del PRI. Sin embargo, los encargados de la agenda exterior provenían en su mayoría de la sociedad civil, como Mariclaire Acosta, Jorge Castañeda y Aguilar Zinser. Todo ellos conocieron a Vicente Fox en el Grupo San Ángel<sup>237</sup> en 1994.

El 1º de diciembre de 2000 toman posesión seis secretarios de Estado en sus nuevos cargos: Jorge G. Castañeda (Relaciones Exteriores), Josefina Vázquez Mota (Desarrollo Social), Javier Usabiaga Arroyo (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Alimentación y Pesca), María Teresa Herrera

---

<sup>236</sup> “Change is in the wind even for such hermetic Mexican institutions as the armed forces, where President Fox named a dark-horse military intellectual as defense minister. Still, it remains to be seen whether these largely inexperienced officials will be up to the job of controlling the sometimes violent forces that decades of poverty, corruption and neglect have created. Jose de Cordoba, “In Mexico, Fox’s Vows Loom Large --- New President To Take Oath, Then Quickly Get Down to Work”, *The Washington Post*, 1º de diciembre 2000.

<sup>237</sup> Este Grupo surge después del conjunto de acontecimientos que conmocionan a México en el año 1994, como la entrada en vigor del TLCAN, el alzamiento “zapatista” (EZLN) y los asesinatos del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu. Esta inestabilidad política inspira a Castañeda, Aguilar Zinser y Lorenzo Meyer junto con un grupo de académicos y escritores, políticos del sistema y activistas del movimiento social y ciudadano mas o menos distanciados del gobierno, a unirse para realizar un esfuerzo de transición en México. Compuesto por tres corrientes, una del sector de movimientos sociales y ciudadano, otra por académicos y pensadores como Carlos Monsiváis y Enrique Krauze y un tercero por empresarios. El objetivo de este grupo era armar una coalición para la transición a la democracia, de forma “negociada” donde las tres fuerzas políticas, PAN, PRI, PRD y demás miembros crearan un conjunto de acuerdos sobre el próximo programa de gobierno, sobre la composición del mismo y sobre los plazos de la transición, todo ello antes de las elecciones de donde Zedillo sale electo. Se entendía que muchas de las disyuntivas fundamentales de otros países en transición democrática se dirimieron vía la negociación entre las grandes fuerzas políticas, incluyendo la cláusula de garantizar escaños para las minorías. Ejemplo de esto fueron por ejemplo la transición sudafricana, la chilena, la española, etc. Castañeda y Aguilar Zinser se desempeñaron como asesores del candidato Vicente Fox y también como operadores políticos para incluir a amplios sectores de la sociedad civil, lo que dio un toque ciudadano a la campaña. Ellos formaron parte del gobierno federal, Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores y Aguilar como coordinador del gabinete de Seguridad y más tarde embajador de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU) para el periodo 2002-2003. Además de Santiago Creel (PAN) como secretario de Gobernación y Alejandro Gertz Manero como secretario de Seguridad Pública. Algunas de las ideas expuestas en el Grupo San Ángel se podrán reconocer en el programa de gobierno de Vicente Fox. Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida. México 1994*, Nuevo Siglo-Aguilar, noviembre 1994, p. 77-82.

(Reforma Agraria), Reyes Tamez Guerra (Educación Pública), Carlos Abascal (Trabajo) y Julio Frenk (Salud).

- **Nueva estructura en el gobierno.**

Una vez entrado en funciones, Vicente Fox emprende una serie de reformas dentro de la estructura de la administración pública federal. El gabinete de Fox rompe con los moldes tradicionales de la Administración Pública Federal, ya que crea un esquema similar al que utilizan los presidentes de Estados Unidos. Nombra a un equipo de “coordinadores” en áreas que tienen un rango superior a los secretarios de Estado, facultados para tomar resoluciones a nombre del presidente de la República. Los secretarios de Estado se manifiestan inconformes con este modelo ya que no desean un intermediario entre ellos y el presidente.

La base del esquema es el Consejo de Asesor de la Presidencia, a cargo de Ramón Muñoz<sup>238</sup> quien funge como “jefe de gabinete” (*chief of staff*). Otros dos consejos se forman, el Consejo de Seguridad Nacional a cargo de Adolfo Aguilar Zinser, quien funge como coordinador de varias secretarías de Estado. Y el de Seguridad Pública y Globalidad cuyo titular es el ex gobernador de Guanajuato Ramón Martín Huerta. Como encargado de vigilar el área económica, es Eduardo Sojo. Estas figuras dentro de la estructura de la presidencia suscitan controversia, ya que esta figura de jefe de gabinete no se encuentra dentro de la estructura gubernamental oficial.

Esta nueva estructura presidencial incluye otros tres nombramientos más, el de Mariclaire Acosta encargada de la agenda de derechos humanos, el de Juan Hernández como el encargado de los mexicanos en el exterior y el de Xóchitl Gálvez como la encargada de asuntos indígenas. Estos tres puestos se encontraban dentro de la estructura de la Oficina de la Presidencia, con lo cual, Fox envía un mensaje sobre los tres temas cruciales de su administración a los cuales daría seguimiento desde Los Pinos. A finales de 2001, el Congreso de la Unión, vía el presupuesto de egresos de la federación, instruye al presidente para disminuir los gastos de la rama ejecutiva, forzándolo a eliminar todos los puestos arriba mencionados.

---

<sup>238</sup> Ramón Muñoz, afiliado al PAN, funge como jefe de campaña de Vicente Fox cuando éste resulta electo en 1995 para el gobierno de Guanajuato, nombrándolo coordinador de asesores. También funge como el principal estratega en la campaña para la presidencia del 2000, Fox lo nombra Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República (2000-2006) donde tiene a su cargo el Programa de Innovación Gubernamental. A partir de 2006 se desempeña como senador plurinominal por el PAN función que desempeñará hasta el 2012.

Una vez disuelta esta nueva estructura, Aguilar Zinser es nombrado representante de México ante la ONU, para después participar como el embajador de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Acosta es nombrada subsecretaria de derechos humanos en la cancillería y Hernández pasa a dirigir el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

Y finalmente Fox pone en manos del canciller Jorge G. Castañeda, la operación de la política exterior de México, el cual, además de formar parte del grupo cercano del candidato, Vicente Fox, también funge como el principal consejero en materia de política exterior.

*b) Vicente Fox y Jorge G. Castañeda.*

Aquí la pregunta de Robert Dahl<sup>239</sup> sobre ¿quién gobierna? a México en materia de política exterior, se hace pertinente al momento de delimitar a los “tomadores de decisión” (*decision holders*), quienes normalmente constituyen un número limitado de participantes. Aunque la “Política interméstica” (*intermestic politics*) está atrayendo cada vez más a actores en el juego. Sin embargo, el jefe nominal, el encargado de llevar las operaciones de política exterior “en la mayoría de los Estados” es el canciller, secretario o ministro de relaciones exteriores.<sup>240</sup> Aunque, la naturaleza del poder público en México atribuye la toma de decisiones al presidente, éste delega al secretario de Relaciones Exteriores la ejecución de la política exterior de México.

Las características de Vicente Fox para gobernar muestran una descentralización de las decisiones. Se muestra en otros ámbitos de su gestión el planteamiento de abandonar el *hyper* presidencialismo. Fox delega a sus más cercanos colaboradores la formulación y la implementación de la política exterior de su gobierno. Aunque no se mantiene al margen, sobre todo en cuanto a que Fox coincide con las ideas de Castañeda, presentadas, como se mencionó en dos documentos “fundacionales”. En el artículo de *Nexos* y su Informe de Labores a un año de entrada en funciones, presenta las ideas de política exterior, donde se opta por el “cambio”:

La política exterior como cualquier otro aspecto de la gestión de gobierno, es el resultado de un complejo juego de continuidad y cambio. Ambos factores son parte indisoluble de toda realidad política y es precisamente el énfasis que se dé a uno o al otro lo que distingue a los diversos gobiernos, puesto que ello

<sup>239</sup> Robert A. Dahl, *Who Governs?*, Yale University Press, 1961.

<sup>240</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 53.

refleja, inevitablemente, los principios y los fines que orientan la acción gubernamental. En el caso de la política exterior del actual gobierno de México, el énfasis está claramente puesto en el factor del cambio.<sup>241</sup>

Fox cuenta con muy poca experiencia en el ámbito internacional, si bien fue gobernador del estado de Guanajuato (1995-1999) y supervisor de operaciones de la *Coca-Cola Company* para América Latina, su formación como administrador de empresas le da una visión “gerencial” de gobernar. Fox veía al Estado como una empresa a la cual que hay que administrar. Como en campaña, se articulaban las demandas vía sondeos de opinión, a los cuales se recurre repetidamente. Con esta formación y visión pragmática del mundo, Fox cuenta con un escaso nivel de conocimientos sobre la actualidad política internacional y de los retos mundiales. Además de que muestra también, en diversas ocasiones una escasa cultura general. Por lo que en la práctica, el presidente Fox delega casi totalmente la gestión de la toma de decisiones a su canciller, Jorge Castañeda. Fox demuestra el canciller goza de toda la confianza del presidente, ya que éste cuenta con una imagen acreditada de intelectual en materia de política exterior. En entrevista con Rubén Aguilar Valenzuela<sup>242</sup> (vocero de la presidencia y coautor con Castañeda del libro, *La Diferencia. Radiografía de un sexenio*) señala que existe un acuerdo explícito entre Fox y Castañeda, al cual le delega completamente la gestión de los asuntos con el exterior. Según Aguilar, Fox considera a Castañeda como “el que sabe de esas cosas”.<sup>243</sup>

Castañeda parece jugar el papel del “hombre del presidente”, con un perfil alto, y ocupa, no sólo funciones de las relaciones con el exterior, sino también como operador político interno. Castañeda ha sido desde hace varios años una figura polémica y como canciller tuvo una gran notoriedad. El desarrollo de su actuación como canciller dejó entrever su interés no sólo por la política exterior, sino muestra una clara intromisión en asuntos de política interna.<sup>244</sup> Sin embargo, como intelectual

<sup>241</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre 2001, p. 66.

<sup>242</sup> Rubén Aguilar es licenciado en filosofía, maestro en sociología y doctor en ciencias sociales. Durante el sexenio de Vicente Fox coordina la secretaría particular de la Presidencia (2002-2004); también funge como coordinador de comunicación y portavoz de la presidencia de la República (2004-2006). Consultor de gobiernos y organismos internacionales en quince países de América Latina. Actualmente es profesor en la Universidad Iberoamericana y colaborador de *El Universal*. Ha escrito libros como: *La sociedad civil y la participación ciudadana* (2006). Coautor de varios libros: *Lucha urbana y acumulación de capital* (1982), *Religión política y sociedad* (1992), *La democracia de los de abajo en México* (1997) y *La ilusión del buen gobierno* (2004). Con Jorge G. Castañeda coescribió *La diferencia. Radiografía de un sexenio* (2007) y *El narco: la guerra fallida* (2009). Es periodista y en los años ochenta forma parte de la guerrilla salvadoreña, Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) donde participa cinco años antes de regresar a México. En el Frente se encarga del Comité de Información y desde la filial de México se encarga de revelar muchas de las injusticias que se vivieron en ese país durante la guerra.

<sup>243</sup> Entrevista con Rubén Aguilar, Universidad Iberoamericana (UIA), 14 enero 2010.

<sup>244</sup> Como lo muestra el caso de su activa participación en la operación de búsqueda de apoyos para la aprobación de la reforma fiscal en el Congreso de la Unión a finales de 2002, la cual representaba una de las prioridades del gobierno de Fox, pero que constituía una prerrogativa del secretario de Gobernación, Santiago Creel. Para ello se recomienda leer el relato del capítulo 3, “Un fracaso y dos caminos: reforma fiscal”, en Rubén Aguilar & Jorge Castañeda, *La diferencia*.

consolidado y con grandes redes a nivel internacional, logra construir un proyecto de política exterior, donde se propone mejorar la posición de México en el mundo.

- **Castañeda: ideas de política exterior.**

A dar a conocer su gabinete, el presidente electo, Vicente Fox lo nombra secretario de Relaciones Exteriores, cargo que ocupa por dos años del 1º de diciembre de 2000 al 10 de enero de 2003. Su actuación marca una evidente reorientación de la política exterior mexicana. Con la plena aquiescencia del presidente, Castañeda impone una línea diplomática nueva basada en dos grandes líneas que van de una integración más profunda del bloque norteamericano (con el llamado TLCAN-*Plus* que más tarde se materializa en ASPAN)<sup>245</sup> y la participación activa en los foros multilaterales (con la idea central de defender y promover la democracia y los derechos humanos). La idea era contrabalancear la agenda exterior de México, equilibrando la concentración de las relaciones con Estados Unidos con una actitud más “agresiva” en el ámbito multilateral.

El día que tomó posesión como canciller, Jorge Castañeda admite que había sido enviado a la SRE “para mover las aguas”. En sólo seis meses de gestión, Castañeda se convierte en uno de los secretarios más polémicos y controvertidos de la administración “foxista”.<sup>246</sup>

El canciller expone su razonamiento, donde identifica a México en un escenario de doble transformación económica y política y sobre este, construye una propuesta de una “nueva” política exterior. Primero se entiende que el ámbito externo:

... la caída del bloque soviético “significó la sustitución del orden bipolar, basado en la capacidad mutua de destrucción nuclear, por una constelación mundial fragmentada y atomizada, en la que Estados Unidos se alzó como superpotencia hegemónica y en la que persisten relaciones de poder asimétricas entre otros actores

---

*Radiografía de un sexenio*”, Grijalbo, México, 2007, p. 111-144 y David Aponte, “Duelo de güeros. Dos visiones de gobierno”, *Cambio*, año 2, # 65, 8-14 de septiembre, 2002, p. 9-15.

<sup>245</sup> Al inicio del sexenio, Castañeda propone el “TLCAN plus”, un avance para atender de forma integral el fenómeno migratorio y otros temas pendientes que representan una asimetría en las relaciones de México con sus dos vecinos del norte. Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre 2001, p. 69. Pero es hasta 2005, a once años de la entrada en vigor del Tratado, cuando se materializa un mecanismo para profundizar la integración de los tres países con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>, el cual se concentra principalmente en temas de seguridad y de la frontera. Este mecanismo de diálogo fue celebrado como un gran avance en la integración norteamericana “más allá de lo comercial”. Pero a pesar de este entusiasmo en 2006 el gobierno de Estados Unidos correspondiendo con su estrategia de seguridad, después de los atentados de Al Qaeda, aprueba la construcción de un muro militarizado en su frontera con México.

<sup>246</sup> Héctor de Mauleon, “Un canciller que mueve las aguas”, *Cambio*, 22 de julio de 2001, p. 13.



regionales... Se han multiplicado en la escena mundial actores “tanto estatales como no estatales”, y se ha generado un aumento exponencial en el número, la densidad y la diversidad de los vínculos y los intercambios entre ellos. Es decir, el nuestro es un mundo nuevo, más complejo y, en cierto sentido, más impredecible.<sup>247</sup>

Y en lo interno:

...México también ha cambiado. A lo largo de cuatro décadas hemos dejado de ser un país predominantemente rural para convertirnos en una sociedad mayoritariamente urbana. Hemos pasado de una economía cerrada, dirigida principalmente al mercado interno, a una economía abierta que ocupa el octavo lugar en el mundo por el volumen de su comercio exterior. Y, por encima de todo, hemos dado fin a un régimen político caracterizado por prácticas autoritarias corporativistas, para dar lugar a una nueva forma de gobierno que se basa en el equilibrio de poderes y la genuina competencia electoral. Somos hoy una sociedad plural y democrática.”<sup>248</sup>

Para Mario Ojeda,<sup>249</sup> el sistema de partido hegemónico le había dado a la política exterior mexicana una sólida base de continuidad. Para Velázquez, la existencia de una política exterior continua respondía a los postulados ideológicos de un partido en el poder y de un régimen que había prevalecido durante siete décadas. Por lo que mantener una política exterior igual no correspondía a todo lo ofrecido en campaña, ni a las expectativas de la población, que en un 60% habían votado por el “cambio”.

## Sección 2. Los ejes estratégicos.

### A. Bases y estrategias: política exterior (2001-2006).

La plataforma política de Fox en campaña promovía el cambio, ante lo cual el PRI y algunos otros partidos utilizaban para infundir temor, insistiendo en las consecuencias funestas de un incierto cambio.<sup>250</sup> La campaña esta marcada por un mayor involucramiento [sic.] de los candidatos en el ámbito exterior. En algunos Estados norteamericanos como California, Texas, Illinois, Michigan,

<sup>247</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *loc cit.*, p. 66.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 66-67.

<sup>249</sup> Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, 1984, p. 96. Citado por Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?”, *loc cit.*, p. 98.

<sup>250</sup> Molly Moore [et al], “Mexican Power Shift Stirs Wide Celebration”, *The Washington Post*, 4 de julio 2000. Citado por Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 92.

Oregon y Washington, los candidatos realizaron actos proselitistas en donde señala Velázquez hubo propuestas en cuatro sentidos:<sup>251</sup>

1. Asegurar un cambio de gobierno, garantizando la estabilidad política y social del país.
2. Dar a conocer a los centros políticos y financieros la viabilidad de cada candidato y los temas de la agenda bilateral.
3. Ganar credibilidad y apoyo al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, que el día de las elecciones pudieron votar por el candidato presidencial.
4. Convencer a las comunidades mexicanas en el extranjero para que influyeran en sus familiares radicados en México, a favor de la propuesta política presentada.

Por lo tanto al reconocer a las comunidades mexicanas en el extranjero, los candidatos se vieron obligados a retomar la dimensión del exterior en sus estrategias de proselitismo. Vicente Fox viajó a Washington en marzo del 2000 donde presenta su “nueva agenda” centrada en el narcotráfico y la migración. Ahí retoma las palabras de Alan Greenspan, de la Reserva Federal del Tesoro, en el sentido de que “la economía estadounidense necesita la mano de obra del migrante para controlar las presiones inflacionarias”.<sup>252</sup>

Los ejes planteados por el gobierno de Fox se van construyendo desde las propuestas de campaña. Su formulación logra, en lo general, un consenso de los distintos actores políticos nacionales. Desde campaña, Vicente Fox expone sus ideas en materia de política exterior, las cuales corresponden a la Plataforma Electoral del PAN, que propugnan por “una política exterior activa y diversificada, con una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior, y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México”.<sup>253</sup> Según el PAN, la política exterior del PRI no había logrado aprovechar satisfactoriamente los cambios impuestos por la realidad internacional, es decir, capitalizar al máximo la globalización, ya que los beneficios obtenidos están lejos de mejorar las condiciones económicas y sociales.

---

<sup>251</sup> John Ward Anderson, “Mexico's Politicians Without Borders”, *The Washington Post*, 9 de mayo 2000. Citado por Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?”, in Rafael Velázquez, *ibid.*

<sup>252</sup> La agenda bilateral se desarrolla en el próximo Capítulo (tres) y donde se retoman las palabras de Greenspan y la propuesta del gobierno de Fox. Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 93.

<sup>253</sup> “Plataforma Política 2000-2006. Alianza por el Cambio”, citado por Rafael Velázquez F., “Balance general de la política exterior de México”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XLVIII, # 191-192, enero-junio 2008 (1-2), p. 82-83.

En el texto presentado por el candidato Fox, se asumen las directrices de la propuesta del PAN; y define a la política exterior como una “palanca para el desarrollo.”<sup>254</sup> Aquí se enumeran estas ideas:

- 2) Despartidizar la política exterior, de modo que la diplomacia no sea el reducto de favoritismos o el exilio para adversarios políticos.
- 3) Modernizar el cuerpo diplomático.
- 4) Construir una agenda propia con Estados Unidos y Canadá con visión de largo plazo, para que al cabo de 20 ó 25 años se alcance un mercado común donde no sólo exista la libertad de tránsito de bienes, servicios y capital, sino también de personas. (EL TLCAN-*Plus*.)
- 5) Crear un fondo de compensación entre los países a fin de apoyar a las regiones menos desarrolladas y que el TLCAN conduzca a la convergencia, no a la polarización.
- 6) Integrar la Comunidad Latinoamericana de Naciones, concluyendo con una zona de libre comercio en todo el continente, el primer paso en la meta es conseguir un mercado común latinoamericano. (Impulsar el proyecto el ALCA.) Aunque aquí habría que agregar, “mantener una firme presencia mexicana en Cuba y apoyar la democratización de la isla.”<sup>255</sup>
- 7) Asegurar el éxito del tratado de libre comercio con Europa.
- 8) Promover una mayor apertura comercial y de inversiones con los países miembros del mecanismo de cooperación Asia-Pacífico (APEC).
- 9) Dar apoyo a los mexicanos que residen en el exterior, asegurando que se respeten sus derechos cívicos y políticos, y hacer con ellos una alianza que permita generar oportunidades en las comunidades de las que fueron expulsados. Para esto se crea el Programa 3x1<sup>256</sup> dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- 10) Impulsar un acuerdo migratorio con Estados Unidos que permita conseguir un número más elevado de visas y entradas documentadas. A cambio, el gobierno mexicano se compromete a

<sup>254</sup> Alianza por el Cambio, *Vicente Fox propone*, Ediciones 2000, S.A. de C.V., México, 2000, p. 76-78.

<sup>255</sup> Rafael Velázquez, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?”, *loc cit.*, p. 94. Y Susana Chacón, “La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 65, noviembre 2001-febrero 2002, p. 102.

<sup>256</sup> Este programa no se abordará dentro de este trabajo, ya que es una política pública compleja que amerita un análisis más detallado. El Programa 3x1 se instaure durante el gobierno de Fox, el cual continúa el gobierno de su sucesor, Felipe Calderón. Este programa “apoya iniciativas de mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar sus recursos a México; en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen”. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal —a través de SEDESOL—, y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1. Este programa ha recibido numerosas críticas en cuanto a que las obras se basan en las “preferencias” de los migrantes y muchas veces no tienen un impacto en el desarrollo social integral. [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa\\_3x1\\_para\\_Migrantes](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes) consultado junio 2011.

crear inversión productiva que genere oportunidades de empleo en las comunidades expulsoras, a fin de limitar el flujo migratorio.

- 11) Replantear la labor de los consulados y las embajadas para que además de sus labores de representación y protocolo, jueguen un papel clave en la ampliación de mercados para los productos mexicanos y en la atracción de inversión y tecnología. (Programa “ProMéxico.”)<sup>257</sup>
- 12) Promover la adecuación de los organismos internacionales a la nueva realidad mundial para resolver los problemas que rebasan las fronteras. (Participación en el Grupo Amigos de la ONU que propone una reforma al organismo.)
- 13) Impulsar la estrategia global de lucha contra el narcotráfico, bajo un enfoque integral, multilateral, equilibrado y multidisciplinario, con el fin de reducir la oferta y demanda de drogas, propuesto para el año 2008.
- 14) Crear el Consejo Nacional de Política Exterior que oriente las tareas del gabinete en la materia. (Quedó pendiente.)

Sólo algunos de estos puntos serán desarrollados a profundidad en los apartados subsecuentes.

*a) El interés nacional y objetivos.*

Una vez entrado en funciones, el presidente Vicente Fox presenta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006,<sup>258</sup> el cual se establece como el instrumento básico para definir los criterios, las prioridades y los fundamentos de la elaboración de las políticas públicas. En la introducción de este documento se menciona que la política exterior tiene que ser “proactiva” [sic.] y con vigencia plena en el Estado de Derecho, es decir de los principios constitucionales. El nuevo gobierno reconoce que México se encuentra bajo una doble dinámica de cambio, la del sistema internacional y la del cambio político interno, generado por la alternancia. Una vez definido esto, el documento propone

---

<sup>257</sup> ProMexico tampoco se profundizará dentro de este trabajo. Sin embargo es pertinente mencionarlo ya que forma parte de la estrategia de promoción comercial, como parte central de la propuesta en política exterior. Este programa consiste en la instalación de oficinas dentro de las embajadas y consulados mexicano que sustituyen a las representaciones que tenía el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Sus objetivos son: - Conducir, coordinar y ejecutar las acciones en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa; - Promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas; - Difundir y brindar asesoría, a las pequeñas y medianas empresas, respecto de los beneficios contenidos en los tratados internacionales; - Brindar asesoría y asistencia técnica en materia de exportaciones a las empresas mexicanas. <http://www.promexico.gob.mx/> consultado junio 2011.

<sup>258</sup> Para una comparación de los Planes Nacionales de Desarrollo de los presidentes, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox consultar cuadro en Anexo III. “Cuadro comparativo de los objetivos de los planes nacionales de desarrollo en materia de política exterior (1982-2000).”

un cambio en la diplomacia mexicana, que se ajuste a las nuevas realidades internacionales y nacionales, con salvaguarda de los principios tradicionales de la política exterior de México.

Ahí se toman en cuenta los constreñimientos legales-constitucionales, los principios sobre los cuales se orienta su programa de política exterior, que entiende, son producto de la experiencia histórica de México. Aunque son considerados como generales ya que no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales.<sup>259</sup> Aquí puede observarse que los principios quedarían supeditados a los intereses. Aquí la definición del “interés nacional” del gobierno de Fox.

- 1) Seguridad nacional e integridad territorial: garantizar que no se vean afectadas o amenazadas por cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- 2) Soberanía en las decisiones adoptadas por el Estado: asegurar que la naturaleza de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no sean dictadas por intereses o posiciones de terceros países.
- 3) Aprovechamiento y beneficio nacional de los recursos naturales: que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- 4) Encontrar y fomentar espacios que impulsen el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- 5) Participación activa en los foros y organismos multilaterales: participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, que proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Aquí se enuncian los intereses nacionales permanentes como la seguridad nacional, la integridad territorial y la soberanía, mientras que los últimos tres corresponden más a metas u objetivos del gobierno. Ahí en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se enuncian los cinco objetivos en torno a los que se articulará la labor del gobierno en materia de política exterior:

Primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros

---

<sup>259</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, presentado el 21 de mayo 2001.

multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.<sup>260</sup>

Estos ejes estratégicos se desarrollarán en este trabajo en la articulación de tres objetivos centrales:

1) proyectar una nueva imagen de México frente a la comunidad internacional; 2) priorizar la relación estratégica con Estados Unidos; y, c) fortalecer la presencia de México en los principales foros multilaterales. El primero conduciría al país a asumir la membresía plena del *club* de las democracias respetuosas de los derechos humanos. El segundo, con la búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, coadyuvaría a profundizar la integración de los países integrantes de América del Norte. Y tercero, que México ocupe en el ámbito internacional “el lugar que le corresponde”, un país de su tamaño y sus capacidades económicas.<sup>261</sup>

#### **- La imagen de México: proyecto cultural.**

Estas propuestas de política exterior se basan en la legitimidad que detenta este nuevo gobierno a su arribo al poder, después de las elecciones democráticas del 2 de julio de 2000. Esta legitimidad le da a México una “mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional”, pudiendo promoverse una imagen de un México democrático, tolerante y seguro. Además propone utilizar este “bono democrático” para llevar al exterior una visión de un México renovado.<sup>262</sup>

Para Castañeda proyectar una imagen diferente de México en el mundo resultaba de vital importancia: “La percepción de nuestro país en el exterior reflejaba a una nación que había llevado a cabo importantes reformas económicas y políticas, pero que no había logrado consolidar su democracia y que enfrentaba problemas de inestabilidad, violencia e inseguridad permanentes. Era obvio que sin modificar esta imagen no sería posible insertar a México de manera exitosa en el contexto mundial.”<sup>263</sup> Este gobierno se compromete a transformar esa imagen y, como parte de esa

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> Alejandro Anaya Muñoz, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Sexenio en perspectiva*, [www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf](http://www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf) consultado septiembre 2010.

<sup>262</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, presentado el 21 de mayo 2001.

<sup>263</sup> Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge G. Castañeda, durante su informe de gestión correspondiente al período del 1º de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001. Tlatelolco, D.F., a 3 de diciembre de 2001, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2001/d-01-01.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2001/d-01-01.htm) consultado diciembre 2004.

estrategia, a replantear las labores de difusión cultural de la Cancillería, con el fin de renovar su perfil y fortalecer de ese modo la promoción de México en el exterior. “México es un país que no sabe valorar su sabiduría... La inclusión de la cultura en la proyección internacional de México es una ventaja comparativa importante. Para ello se utilizará la “exportación cultural” y se aumentará la presencia cultural de México en el exterior.”<sup>264</sup>

Una de las decisiones que toma Castañeda para avanzar en esta dirección es que a principios de 2001 invita a una veintena de intelectuales, escritores y artistas para convertirse en agregados culturales en las representaciones mexicanas. Según relata el escritor Jorge Volpi (a quien se le envía como consejero cultural a París) es que esa decisión entusiasma a los países receptores.<sup>265</sup> Se designa a escritores de la talla del propio Volpi, de Rafael Pérez Gay (Portugal), Sealtiel Alatríste (Barcelona), Jordi Soler (Irlanda), Silvia Molina (Bruselas) o a cineastas como Jorge Sánchez (Río de Janeiro), etc. Esta práctica no es nueva, siempre la presencia de artistas, escritores y promotores culturales ha sido constante desde el siglo XIX. Sin embargo, señala Volpi, la decisión tomada por Castañeda provocó una incesante polémica que tardó mucho en agotarse. La razón de Castañeda era “quién mejor para representar activamente la cultura de México sino justamente sus creadores”.<sup>266</sup> Además de que podían transmitir los valores y la riqueza de la cultura mexicana, estableciendo una interlocución de iguales con sus pares en los países donde se encontraban asignados.

Al año siguiente (2002), Castañeda pone en marcha la creación del Instituto de México (IM), una vieja idea defendida por Carlos Fuentes.<sup>267</sup> El organismo cultural que se asemeja al Instituto Cervantes de España, el Goethe alemán, la Alianza Francesa o el British Council se dedicarían a difundir la cultura mexicana y el español de México. Según Volpi, se trataba del proyecto cultural más importante emprendido por algún gobierno de México en el exterior. En 2003, el proyecto del IM, dirigido por Alejandra Rangel, el cual contaba con la anuencia del director de asuntos culturales de la SRE, Gerardo Estrada y del propio Fox, avanza a pesar de las inevitables dificultades financieras y administrativas. Sin embargo, la salida de Castañeda en enero de 2003 pone fin también a este proyecto, su relevo, Luis Ernesto Derbez, “no condujo una transición institucional, sino una renovación completa de la SRE, durante meses se dedica a dismantelar las

<sup>264</sup> Héctor de Mauleon, *loc cit.*, p. 19.

<sup>265</sup> Jorge Volpi, “Diplomacia sin inteligentsia. Tragicomedia en tres actos”, Política cultural, *Letras Libres*, febrero 2004, <http://www.lettraslibres.com/index.php?art=9364> consultado junio 2009.

<sup>266</sup> Jorge G. Castañeda, “El caso Volpi”, *Reforma*, 30 de junio 2011.

<sup>267</sup> Jorge Volpi, *ibid.*

acciones de su predecesor”.<sup>268</sup> La razón es que él no seguiría auspiciando las “becas Tlatelolco”, ya que esos agregados culturales, sólo se dedicaban a “escribir novelas”, por lo que hace una revisión completa del proyecto cultural previo. A lo largo de diez meses, la “evaluación” se resumió en “silencio”, por lo que muchos optaron por renunciar y otros a resistir, pensando que México había cambiado y que la destitución de un funcionario no significaba la destrucción del trabajo de su antecesor. Según Volpi, al parecer al “cambio”, había que hacerle otro “cambio”.

Con la renuncia de Castañeda se da la de Rangel y de Estrada tomando el puesto Porfirio Thierry Muñoz Ledo, quien no contaba con ninguna experiencia previa en la promoción cultural, siendo sustituido por Andrés Ordoñez quien deja morir el proyecto. Los agregados culturales reconocieron el “desprecio” de la nueva administración hacia sus funcionarios. Este episodio es relevante, en cuanto a las ideas y el estilo que los gobernantes imprimen tienen repercusiones en sus gestiones. Como se verá más adelante, el relevo en la SRE se da en medio de un gran debate. Muchos de los ahora entrevistados reconocen que la política exterior del gobierno de Fox es lo más rescatable de esa administración y como en entrevista señaló Sergio Aguayo, “lo malo es que se fue Castañeda”. Los errores y aciertos se irán presentando a lo largo de este trabajo.

## **B. Los ejes estratégicos.**

Según la problemática que enfrenta esta nueva política exterior es la de converger los intereses con los principios para lograr la promoción de la imagen de México de un país democrático y defensor de los derechos humanos. Para efectos de este análisis se escogieron cuatro de estos ejes, los cuales tienen como base la combinación de tres variables, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el multilateralismo y la atención prioritaria a los socios estratégicos de México, Estados Unidos.

En esta tesitura, el PND señala que para mejorar la imagen de México en el exterior se impulsará un tema pendiente, “que requiere un cambio sustantivo”, como lo es el de la “defensa y promoción de los derechos humanos”. Este es sin duda el tema más representativo del cambio en la política exterior de México, junto con los otros dos mencionados anteriormente.

---

<sup>268</sup> *Ibid.*



En el documento, *La política exterior mexicana en la transición*,<sup>269</sup> se establecen las prioridades desarrolladas durante el gobierno de Fox. Este texto editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores forma parte de una colección que tiene como objetivo difundir los logros de la administración Fox. La presentación de los resultados se articula siguiendo prácticamente los mismos ejes que se habían presentado en el PND (2001-2006).

1. Atención prioritaria a nuestros socios estratégicos.
2. Promoción económica y comercial.
3. Promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia.
4. Atención y defensa de los mexicanos en el exterior.
5. Promoción cultural de México.
6. Defensa del multilateralismo y de las normas internacionales.

Adicionalmente, se definen otras dos estrategias, las cuales forman parte de la estructura organizativa formal de la política exterior mexicana, pero en las cuales no se profundizará en capítulos subsecuentes:

- a. Modernización y fortalecimiento del Servicio Exterior Mexicano (SEM).
- b. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED).

*a) Defensa de la democracia y derechos humanos.*

Durante la gestión del presidente Vicente Fox, el tema de los derechos humanos y la democracia adquieren un lugar muy importante dentro de la política exterior de México. Este nuevo gobierno goza de una gran legitimidad política a partir del buen desarrollo de las elecciones de julio de 2000. El gobierno mexicano utiliza este argumento de la legitimidad democrática en la política exterior con el fin de mostrar que la democracia y los derechos humanos son principios inherentes al nuevo régimen mexicano.

Como lo explica Alejandro Anaya:<sup>270</sup> Es así que el mencionado “bono democrático” facilita la consecución de que México ingrese al *club* de las democracias, y con el cambio inteligente de

---

<sup>269</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México 2005.

<sup>270</sup> Alejandro Anaya, *loc cit.*

estrategia, modifica radicalmente su imagen en el mundo. El tema de los derechos humanos es el cambio más claro en la política exterior de México. “El gobierno deja de negar que el país tiene serios problemas en la protección de los derechos humanos, y renuncia a seguir escudándose en los principios de respeto a la soberanía y la no intervención para así evitar el monitoreo y la crítica internacional. Se compromete públicamente a asumir el déficit en derechos humanos, aceptando escrutinio y la asesoría de los actores internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales). Además México asume una posición “proactiva” [sic.] en los foros internacionales de derechos humanos, proponiendo acciones y resoluciones sobre un amplio número de temas.

Una vez terminado el conflicto este-oeste, la conformación de un nuevo sistema de relaciones internacionales se basa en reglas y normas de alcance universal. Por lo que a diferencia del pasado, muchas naciones ahora estipulan que ciertas normas y principios no sólo tienen validez universal sino que deben hacerse valer por encima de la soberanía del Estado.

El ejemplo de esta voluntad política, se muestra detenidamente en el capítulo 5 de la tesis, cuando como primer acto de gobierno, el presidente Fox firma el Acuerdo de Cooperación Técnica en materia de derechos humanos, con el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU.<sup>271</sup> Este acuerdo se firma al día siguiente de la toma de posesión del presidente mexicano, con el que éste gobierno reconoce el gran déficit en la materia, asumiendo compromisos con la comunidad internacional, con el fin de introducir los cambios democráticos en México, a partir de la cooperación internacional. En esta visita, la alta comisionada, Mary Robinson se reúne también con el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes, en la cual reconoce los esfuerzos mexicanos. No obstante, los primeros acercamientos suceden con el gobierno de Ernesto Zedillo, pero las condiciones necesarias no existían para poderlas concretar.

Además, este gobierno participa activamente en los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. Cada primavera se reúnen en esta comisión numerosos países en la que proponen distintas resoluciones que deben ser votadas para hacer “recomendaciones” a los países en la materia. México intensifica su presencia en este organismo y durante este sexenio se registran tensiones entre México y Cuba (capítulo seis). Lo altamente politizado de las resoluciones genera un cambio de la Comisión, para convertirse en el Consejo de Derechos Humanos. Éste busca

---

<sup>271</sup> Bertha Fernández, “Analizan acuerdo de derechos humanos”, *El Universal*, 2 de diciembre 2000; Mariclaire Acosta, Notas del curso: *Derechos Humanos y Transición a la Democracia, Los derechos humanos en la transición democrática en México*, Universidad Iberoamericana, México, mayo-junio 2005.

eliminar la señalización hacia los países, buscando ser más constructivo. La presidencia del Consejo en su primer año, corre a cargo de México, tema que se trata ampliamente en el capítulo quinto.

Dentro de esta estrategia, el gobierno de Fox se propone defender activamente los derechos de los mexicanos en el extranjero. Las tendencias económicas y demográficas en México y Estados Unidos en las próximas décadas, así como las causas estructurales del fenómeno migratorio, permiten advertir que la migración, la protección consular y el trabajo conjunto con las comunidades mexicanas en el extranjero seguirán siendo los temas prioritarios de la política exterior de los decenios por venir.<sup>272</sup>

El aumento en la demanda de servicios consulares y acciones en la protección y desarrollo de las comunidades mexicanas en ese país requiere de asegurar la capacidad para dar atención a los numerosos temas a los que se enfrenta esta comunidad en el exterior.<sup>273</sup> México tiene que atender a la diáspora mexicana que se encuentra en Estados Unidos, la cual asciende a 20 millones de personas, además del casi medio millón que cruza la frontera anualmente. Para ello se crea la Oficina de Atención a Mexicanos en el Exterior dentro de la Oficina de la Presidencia de la República a cargo de Juan Hernández, y la cual es suprimida y se convierte en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que fue creado en 2002 para fortalecer la política del gobierno mexicano hacia las comunidades mexicanas en el exterior. El IME sustituyó al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Cancillería, establecido en 1990.

Ante esta situación, y como se desarrollará a detalle en el próximo capítulo, el gobierno planteó la necesidad de que se le dé un nuevo enfoque, de largo plazo, que permita garantizar la seguridad y desarrollo de los mexicanos. Donde propone se abandone la persecución policiaca del fenómeno y se le conciba como un fenómeno laboral y social.<sup>274</sup> Este importante tema, además de incluirse en el apartado general de la defensa de los derechos humanos en el exterior se inserta como un objetivo prioritario en la agenda bilateral con Estados Unidos, el cual es abordado más adelante.

*b) “Activismo” multilateral y observación de normas internacionales.*

---

<sup>272</sup> José Luis Bernal Rodríguez, “Política exterior y promoción económica internacional: hacia una nueva diplomacia económica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE-IMRED, # 62-63, junio 2001, p. 12.

<sup>273</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, presentado el 21 de mayo 2001.

<sup>274</sup> *Ibid.*

Enunciado por el canciller, Jorge Castañeda,<sup>275</sup> como el eje central de la política exterior del gobierno de Vicente Fox, el cual permitiría lograr una mejor inserción de México en el escenario mundial. La política exterior se coloca como una herramienta central de la política del sexenio de Fox. Para Castañeda es claro, que una política exterior activa o más agresiva, que aproveche la posición geoestratégica de México, es sin duda la mejor forma de encontrar soluciones a los problemas más apremiantes de México. Los cambios internacionales, originados por el fin del conflicto este-oeste generan el surgimiento de nuevos temas de la nueva agenda internacional, como lo son: los derechos humanos, los derechos de “tercera generación” como derechos culturales o de minorías (indígenas), la democracia con la incorporación de la “cláusula democrática” en el Plan Puebla-Panamá<sup>276</sup> o al ALCA<sup>277</sup>, el combate al crimen organizado, la degradación ambiental, el desarme convencional y las cuestiones de género. Este gobierno busca impulsar, desde cualquier organismo, reunión o participación internacional.

¿Pero porqué se plantea abiertamente una política más activa? El sexenio de Fox en materia de política exterior marca desde un inicio un rompimiento con el régimen precedente. El discurso que promueve una política más activa que defiende los derechos humanos y la democracia constituyen un cambio, aunque no inédito, como lo constata la académica, Ana Covarrubias<sup>278</sup> en su capítulo, “La política exterior “activa”... una vez más”. Ahí se muestra una comparación entre los dos

<sup>275</sup> Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE/IMRED, # 64, julio-octubre 2001, p. 53.

<sup>276</sup> Esta es una de las grandes iniciativas iniciales del gobierno de Fox, el PPP intentaba estimular el desarrollo en el sur y sureste de México y los países centroamericanos. El Plan partía de la base que la región llamada mesoamericana debía “adecuarse a un nuevo contexto nacional e internacional de democratización, fortalecimiento institucional y participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas. Proponía convertir a la región en un “polo” de desarrollo, al aprovechar la disponibilidad de mano de obra y de recursos naturales. Las ideas centrales son: la superación de la pobreza mediante el fomento al desarrollo económico; promover la inversión productiva desde la infraestructura básica con énfasis en la educación, salud, capacitación, transporte, logística y telecomunicaciones; y, adoptar una perspectiva internacional, pues “los países centroamericanos presentan condiciones análogas [a las del sureste mexicano] y, por ello, es posible generar sinergias al considerar el desarrollo de la región mesoamericana en su conjunto”. Este Plan no tuvo los logros esperados por el gobierno de Fox. El PPP fue retomado por el gobierno de Felipe Calderón y una de las primeras medidas fue incluir a Colombia. Citado por Ana Covarrubias, “La política exterior “activa”... una vez más”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, enero-junio 2008 (1-2), p. 23.

<sup>277</sup> El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un esfuerzo que pretende unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio. Esta iniciativa se expone por primera vez en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami, Estados Unidos, en diciembre de 1994. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países de la región acuerdan la creación de un Área de Libre Comercio que incluya a todo el hemisferio, eliminando progresivamente las barreras al comercio e inversión. Este proceso finalizaría en el año 2005. El gobierno de Fox apoya fuertemente esta iniciativa, también impulsada por el presidente de Estados Unidos, George Bush. Sin embargo, las negociaciones se ven truncadas por la falta de acuerdos en una reunión preparatoria donde Bush tiene que ceder a las presiones del *lobbying* agropecuario, porque Brasil insiste en la eliminación de los subsidios de los productores estadounidenses. Aunque muchos explican que se debe al ascenso del ALBA-Alternativa Bolivariana de las Américas, encabezada por Hugo Chávez de Venezuela en alianza con Cuba, Bolivia, Honduras y Ecuador notablemente. El ALBA surge en contraposición al ALCA, proponiendo un mercado para los pueblos.

<sup>278</sup> Ana Covarrubias, *ibid.*

sexenios, donde se utiliza el mismo lenguaje con respecto a “actualizar” las relaciones internacionales de México. Luis Echeverría (1970-1976) y Vicente Fox (2000-2006) conciben que el país tenía la responsabilidad de participar en el diseño de un nuevo orden internacional. Sin embargo también señala que esta “nueva” política exterior “activa” no es enteramente nueva, ya que a partir de los años setenta (por lo menos) varios gobiernos mexicanos han tenido políticas exteriores “activas”. El lenguaje utilizado por Fox recuerda mucho al utilizado por Echeverría. Ambos utilizaron el lenguaje de actividad, democracia, derechos humanos, e intentaron que México tuviera una influencia significativa en el sistema internacional. “México, según Echeverría, no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia... Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución.”<sup>279</sup>

Los dos presidentes comparados, según Covarrubias, siguieron políticas de esta índole, es decir “activas” por diversos motivos, destacándose aquellos de carácter interno. Es decir, bajo diferentes circunstancias internas e internacionales, un país de menor poder relativo como México utiliza la política exterior como instrumento y continuación de su política interna. Echeverría percibe la necesidad de transformar radicalmente algunos aspectos del sistema internacional para dar soluciones a dificultades internas. Como por ejemplo su participación en la presentación de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (que promovía un nuevo orden económico internacional, particularmente la relación entre los países pobres y ricos). Para Fox, se propuso formular una política exterior que reflejara su legitimidad democrática en el país y en el extranjero.<sup>280</sup> La autora confirma, lo que presenta como hipótesis el marco teórico de esta tesis, la íntima relación que existe en la era de la globalización, de los factores internos e internacionales a la hora de formular, implementar o ejecutar una política exterior.

La razón principal por la cual México debe desempeñar un papel más activo en los asuntos internacionales es para Castañeda,<sup>281</sup> con el objetivo de equilibrar sus relaciones bilaterales asimétricas, mediante el fortalecimiento de su presencia multilateral. México no puede hacerlo vía el fortalecimiento de sus relaciones hacia otros países u otras regiones, por su ubicación geográfica

<sup>279</sup> Ver capítulo 4. Presidente Luis Echeverría Álvarez, “Segundo informe de gobierno”, 1972, en SRE, *Memoria de la SRE, 1º de septiembre de 1971 - 31 de agosto de 1972*, México, SRE, 1972. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 13-14.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 13-17.

<sup>281</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *loc cit.*, p. 67.

y sus estrechos vínculos con Estados Unidos. “La única forma en que México puede realmente equilibrar su agenda de política exterior y sus intereses en el extranjero es desarrollando una actividad más intensa en el escenario multilateral.

Por lo tanto el PND (2001-2006) plantea intensificar la influencia de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral. Esta mayor participación permitirá promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional como el tema de la migración, e influir en aquellos que requieren amplia cooperación y concertación internacionales. Ya desde mayo 2001 se hace énfasis en los cambios que vive el sistema internacional. En el documento de balance de fin de sexenio, se reitera que ante las nuevas amenazas a la seguridad y la paz internacionales que presenta el siglo XXI exigen a la comunidad internacional un esfuerzo para actuar en concierto. Los eventos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en España, así como el conflicto armado en Irak, o los desastres naturales como el ocurrido en el Sudeste Asiático plantean un nuevo escenario que han dado lugar a un cuestionamiento serio sobre la capacidad de prevención, acción y respuesta del multilateralismo, específicamente de la ONU.<sup>282</sup>

#### **- México en el Consejo de Seguridad de la ONU.**

Es en este organismo internacional, la ONU, en donde el gobierno de Fox concentra sus esfuerzos. Desde el inicio, esta administración anuncia su voluntad de presentar una candidatura para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente, para el periodo 2002-2003. Castañeda anuncia, que “de darse las condiciones necesarias, el país participará en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) en el extranjero, auspiciadas por la ONU”. Castañeda informa que México ya ha participado en algunas de ellas.<sup>283</sup>

Estas propuestas generan gran controversia, ya que diversos observadores sostienen que la intención del gobierno de Fox en participar en misiones de paz de la ONU, enviando tropas a los distintos conflictos, contra su vocación pacifista y del principio de no intervención. Como lo afirma Velázquez,<sup>284</sup> “la tradicional política exterior mexicana consiste en no participar en este tipo de

<sup>282</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, op cit., p. 213.

<sup>283</sup> Samuel Sosa Fuentes & Fausto Quinatana Solórzano (coords.), “Cronología de la política exterior de México, diciembre 2000-abril 2001”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 86, mayo-agosto 2001, p. 149.

<sup>284</sup> Rafael Velázquez, “Balance general de la política exterior de México”, loc cit., p. 88-89.

aventuras bélicas”. Y a pesar de las interpretaciones negativas como la evocación de la Doctrina Tello (embajador mexicano que se opone a que México participe en el Consejo de Seguridad) México ingresa, por tercera vez en su historia, al máximo organismo de seguridad internacional, lo cual es interpretado por algunos como un éxito de la diplomacia mexicana.

En ese periodo, 2002-2003, México enfrenta uno de los temas más difíciles en el seno del Consejo de Seguridad, y es el tema de la invasión por parte de Estados Unidos a Irak. México rechaza la utilización de la fuerza, apoyándose en el principio de no intervención y de la solución pacífica de las controversias. Dicha postura goza de una gran aceptación al interior del Consejo y al exterior. Sin embargo, existen algunas fuentes periodísticas<sup>285</sup> que señalan que Estados Unidos amenaza a México con represalias si no se le apoya en la guerra contra Irak.

Una situación parecida se presenta cuando México ratifica el Estatuto de la Corte Penal Internacional, cuando Estados Unidos intenta disuadir a México de hacerlo. Según Velázquez, esta adhesión tuvo un mérito importante ya que Estados Unidos presionaba a México para que firmara un acuerdo en el que los ciudadanos estadounidenses tuvieran inmunidad ante dicha Corte. México se niega a firmar este acuerdo a pesar de las amenazas de retiro de ayuda militar y jurídica en materia de narcotráfico.<sup>286</sup>

Estas posiciones de México resultan bastante sorprendentes si se considera que en ese momento estratégico, México trataba de negociar un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Y al mismo tiempo se registraban una serie de enfrentamientos con el gobierno de Fidel Castro en Cuba a raíz del voto mexicano en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Esta situación compuesta de diversas aristas muestran una inusitada “independencia” en sus decisiones, que muestran lo contrario a una alineación de los intereses estadounidenses, de lo cual se le acusó al gobierno de Fox. Este escenario merece sin duda una revisión más detallada en lo que respecta a las consecuencias que esta acción-decisión tiene para México y las cuales se muestran extensamente en los capítulos posteriores.

Además de la intensa participación de México en el CS-ONU, también estuvo interesado en el proceso de la reforma de la ONU. Pertenece al grupo de 15 países, llamado “Grupo de Amigos”

---

<sup>285</sup> David Millán, “Prevén represalia si no hay apoyo a EU”, *Reforma*, 13 de febrero 2003. Citado por Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 89.

<sup>286</sup> Pablo Bachelet, “EU amaga a México por apoyo a Corte Internacional” y “EU presiona a México para que no se una a Corte Penal”, *The Miami Herald, El Universal*, 23 de octubre 2005.

que impulsan una serie de medidas como la democratización del Consejo de Seguridad y que la reforma estuviera basada en el binomio seguridad-desarrollo.<sup>287</sup>

También dentro de la ONU, México participa fuertemente en la creación del Consejo de Derechos Humanos el cual sustituye a la Comisión de Derechos Humanos. El desgaste de la Comisión, por lo altamente politizado de sus resoluciones, hace que en 2005 se cree esta nueva instancia, que no funciona de la misma manera. La notable participación de México queda de manifiesto al ser uno de los países fundadores y el primero en presidir sus trabajos.

Como parte de esta estrategia multilateral, se da el nombramiento de distinguidos mexicanos en organismos multilaterales durante este sexenio, como los casos de: Rodolfo Stavenhagen, nombrado relator especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas por la ONU (2001); Bernardo Sepúlveda Amor (quien fuera canciller con Miguel de la Madrid) como juez de la Corte Penal Internacional (CPI); y a José Ángel Gurría como secretario general de la OCDE. Sin embargo, no todas las candidaturas de México son aprobadas, como la de Luis Ernesto Derbez a la secretaría general de la OEA, a finales del sexenio de Fox.<sup>288</sup>

En la búsqueda de un mayor protagonismo en los principales foros multilaterales, se registra la organización de importantes reuniones internacionales. En marzo de 2002, México es sede de la Cumbre de las Naciones Unidas para el Financiamiento al Desarrollo, la cual es considerada por los funcionarios mexicanos como una “Historia de éxito”, al lograr convocar a 50 jefes de Estado o de Gobierno, a más de 200 ministros, al igual que a dirigentes del sector privado y la sociedad civil, y funcionarios superiores de todas las principales organizaciones financieras, comerciales, económicas y monetarias intergubernamentales.

Ese mismo año, México es también anfitrión de la Cumbre del Mecanismo Asia-Pacífico (APEC). Y a finales del 2003, Cancún aloja la V Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para darle seguimiento a la agenda de Doha y llegar a acuerdos, particularmente en agricultura. México organiza también la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA; a principios de 2004, el país es sede de la Cumbre Extraordinaria de las Américas; y seis meses después, se verifica la III Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, en Guadalajara.

---

<sup>287</sup> David Brooks, “Participa México en los intentos por resucitar a Naciones Unidas”, *La Jornada*, 10 de febrero 2005. Citado por Rafael Velázquez, “Balance general de la política exterior de México”, *loc cit.*

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 90.



Sin embargo, lo más destacado en este sentido es la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, en el cual México logra hasta el final mantener una postura contra la intervención de Estados Unidos en Irak; decisión que fue apoyada por la mayor parte de la sociedad mexicana y da notables bonos de legitimidad interna al gobierno. Para muchos, no obstante, participar en el Consejo de Seguridad causó problemas innecesarios, principalmente mayores fricciones con el gobierno norteamericano, disminuyendo aún más las oportunidades de conseguir “la enchilada completa” migratoria.<sup>289</sup>

*c) Atención prioritaria a los socios estratégicos.*

En la búsqueda de construir una relación estratégica con Estados Unidos, cambiando la visión de que la extensa frontera trae más problemas que beneficios; y que lo único que le queda a México es subordinarse ante el tamaño de la potencia dominante. La visión de Castañeda<sup>290</sup> es que esta vecindad no sólo ha traído problemas, sino que trae ventajas considerables, como se demuestra en ámbitos como el comercio, la inversión y el turismo. La relación estratégica que se plantea depende de tres cambios esenciales: en primer lugar, la inclusión de nuevos temas en la agenda bilateral, como migración, energía o cuestiones hemisféricas (el de las drogas es un tema de constante atención desde los años ochenta); el segundo, la incorporación de nuevos interlocutores políticos, como el Congreso de Estados Unidos, gobiernos estatales, medios de comunicación, sindicatos, grupos empresariales y organizaciones no gubernamentales; y, tercero, el establecimiento de un nuevo marco general para una relación de largo plazo.

En este último punto se propone profundizar el proceso de integración regional más allá de lo comercial, el mecanismo es la revisión o expansión del TLCAN, también llamado TLCAN-Plus. Finalmente, este se transforma y se consolida como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), mote oficial para las cumbres realizadas entre los mandatarios de los tres países.<sup>291</sup> Diversos autores, como se verá en el capítulo próximo comenzaron a plantear una remodelación del sistema de integración, proponiendo el avance hacia una Comunidad de América del Norte.

---

<sup>289</sup> Alejandro Anaya, *loc cit.*

<sup>290</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *loc cit.*, p. 67-72.

<sup>291</sup> Miguel Pickard, “Líderes firman la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte. Se avanza hacia el “TLCAN Plus”,” artículo *Programa de las Américas*, 18 de agosto 2005, [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org), [http://www.ircamericas.org/esp/172#\\_edn1](http://www.ircamericas.org/esp/172#_edn1) consultado julio 2009.

Lo que se busca es crear un marco conceptual diferente que confiera a los vínculos entre los tres países una perspectiva de largo plazo para la región. Construir una convergencia gradual de los indicadores macroeconómicos y una mayor coordinación en diversas áreas. De forma análoga, pero no idéntica a la que se ha venido desarrollando en Europa Occidental.<sup>292</sup> Sin embargo, apunta Castañeda que desde esta visión estratégica, los ataques terroristas del 11 de septiembre obligan a replantear un tema que siempre estuvo presente, la cooperación en la lucha contra el terrorismo. México se compromete, según Castañeda, a colaborar más estrechamente con Estados Unidos y Canadá para mejorar el control de las fronteras. “Es un hecho que la seguridad de las tres naciones es ahora interdependiente.” Y propone como solución un control “transfronterizo” semejante a las que se ha establecido en Europa, como el “área *Schengen*”, con el fin de promover un movimiento más libre de personas y bienes, y una mayor seguridad en la región. Y concluye: “En el actual contexto de interdependencia, el interés mutuo de México y Estados Unidos exige consolidar una relación firme y de largo plazo. Ello sólo será posible si ambos países reconocen el papel central que a cada uno corresponde para asegurar la prosperidad y bienestar mutuo”.<sup>293</sup>

Bajo este objetivo se emprenden las primeras acciones del gobierno mexicano, que son:

Los primeros días del año 2001, Castañeda instala el Grupo de Trabajo para Asuntos Migratorios Internacionales con el cual pretende que el presidente de México inicie una serie de negociaciones con Estados Unidos y Canadá y los países centroamericanos para buscar “garantizar la protección, dignidad y defensa de los derechos humanos, civiles y laborales de los migrantes”.

Y con Canadá se registra un primer acercamiento, Fox se reúne con el ministro de asuntos exteriores de Canadá, John Manley, quien le hace una invitación al presidente mexicano para visitar su país el 19-20 de abril. Dicha visita finaliza con su participación en la Cumbre de las Américas el 21-22. En esta reunión, relata el consejero canadiense para asuntos americanos, Marc Lortie,<sup>294</sup> que Castañeda y Fox plantean al presidente Jean Chrétien una integración norteamericana a la europea.

<sup>292</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *loc cit.*, p. 70.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>294</sup> Marc Lortie, “Conference de clôture”, *Colloque International sur “Les relations Canada – États-Unis revisités”*, Centre de Recherches sur l’Amérique du Nord (CRAN), Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, Institut du Monde Anglophone, Paris, 19 de mayo 2010.

El tema de la certificación antidrogas representa un segundo interés de México en la agenda bilateral con Estados Unidos. El gobierno mexicano se propone eliminar este mecanismo establecido en los años ochenta, por medio del cual, Estados Unidos otorga una ayuda económica a los gobiernos de México y Colombia para luchar contra el narcotráfico. Esta ha sido considerada una política un tanto denigrante, el que otro país califique las acciones en la materia, cuando la problemática contiene complejos elementos de una responsabilidad compartida. El gobierno de Estados Unidos asegura al inicio de este sexenio que este mecanismo esta a punto de desaparecer. Y aunque Estados Unidos siempre otorgó la certificación a México, su postura sigue siendo “de repudio ante tal medida”. Según la vocera de la Cancillería, Liliana Ferrer agrega que “sería conveniente reemplazarla por un mecanismo de evaluación multilateral auspiciado por la OEA”.<sup>295</sup>

#### - **Defensa de los mexicanos en el extranjero.**

La migración es un fenómeno que abarca a millones de personas en el mundo e involucra a un gran número de Estados y contiene sustanciales implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Hoy en día la protección de los migrantes, como grupo vulnerable, forma parte importante de la agenda internacional, debido en gran parte al impulso brindado por la sociedad civil. Muchos de los esfuerzos internacionales han venido teniendo el enfoque de derechos humanos, el cual es fundamental para analizar la problemática del fenómeno de manera integral y desarrollar una política de Estado, transversal y de mediano plazo, que garantice el respeto y protección de los derechos de este grupo de la población.<sup>296</sup>

En México hasta antes del gobierno de Fox, la política migratoria estaba enfocada a la protección de los connacionales en el extranjero, no existía una visión integral de la situación particular de vulnerabilidad de los migrantes y tampoco el establecimiento de una política de derechos humanos enfocada hacia este grupo. En ese sentido, durante el año 2003 la Relatora Especial para Migrantes, de la CDH, recomendó específicamente a nuestro país: “es [...] crucial pasar de esta fase de diagnóstico a la implementación de una política nacional de atención y protección a los migrantes.

---

<sup>295</sup> Las cursivas son nuestras. Samuel Sosa Fuentes & Fausto Quinatana Solórzano (coords.), “Cronología de la política exterior de México, diciembre 2000-abril 2001”, *loc cit.*, p. 150-151.

<sup>296</sup> Juan José Gómez Camacho, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia Secretaría de Relaciones Exteriores, documento sin título en línea.

Esta política debe ser puesta en marcha desde la perspectiva de los derechos humanos, conjuntamente con la sociedad civil y debe traducirse en programas concretos”.<sup>297</sup>

La política migratoria de la administración Fox da un giro positivo, en donde se establece la promoción y defensa de los derechos humanos como uno de los ejes centrales de la política exterior del país. En ese sentido, en foros internacionales y en sus relaciones bilaterales, México promueve de manera activa la importancia de establecer estándares de protección de los derechos humanos, en particular para los grupos de población en situación de vulnerabilidad, como los trabajadores migratorios y sus familiares.<sup>298</sup>

En 1999, México solicita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva (OC-16/99) relativa a los derechos consulares de los migrantes en Estados Unidos. Durante el 2002 México recibe la visita de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el 2004, durante el 60 periodo de sesiones de la CDH, México presenta tres resoluciones relacionadas con la protección de los migrantes, mismas que fueron adoptadas, por consenso, por la CDH. En el mismo año México promueve la candidatura del Sr. Francisco Alba, experto mexicano, como miembro del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, iniciativa aprobada. Asimismo, la denuncia presentada por México, en contra de Estados Unidos, ante la Corte Internacional de Justicia por el caso Avena y otros Nacionales Mexicanos, que resultó en la sentencia favorable de México en el año de 2004, es una más de las acciones positivas que para proteger a los migrantes ha realizado esta administración.<sup>299</sup>

Este tema siempre ha estado presente en la relación de estos dos países, pero nunca formó parte de una agenda de negociación de los dos gobiernos. Incluso ni en el caso del “acuerdo bracero” de 1942, que algunos consideran el antecedente en esta materia. Castañeda<sup>300</sup> lo diferencia, en cuanto a que el Bracero estuvo más bien diseñado por Estados Unidos para obtener mano de obra barata durante la Segunda Guerra Mundial, en el cual el papel negociador de México estuvo limitado. Por lo que en el primer año de gobierno, como se detallará en el próximo capítulo, los gobiernos de Fox y Bush reconocen la necesidad de contar con un marco ordenado para la migración, que garantice el

<sup>297</sup> E/CN.4/2003/85/ADD.2. Informe presentado por la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Citado por Juan José Gómez, *ibid.*

<sup>298</sup> *Ibid.*

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *loc cit.*, p. 69.

trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas para los migrantes. Según el texto de Castañeda, en este primer año de gobierno se logran avances en las negociaciones en materia migratoria, particularmente en los cinco rubros que deben tratarse de manera integral. Esto se logra, gracias a que a Bush se le escucha decir, que la relación prioritaria de su gobierno, sería con México. Al acuerdo migratorio integral se le da el nombre de *the whole enchilada* o la “enchilada completa”, que concibe la negociación de cinco puntos en paquete.<sup>301</sup>

Finalmente, como se mencionó, un caso relevante de la protección consular de los mexicanos en Estados Unidos es el caso Avena y otros nacionales mexicanos (*Case concerning Avena and other Mexican Nationals [Mexico vs. the United States of America]*) el cual se destaca pues según Joel Hernández<sup>302</sup> rompe con el tabú de demandar a Estados Unidos ante la Corte Internacional Penal de Justicia (CIJ). Este litigio se desarrolla en el capítulo 5, donde se muestra como otro de los grandes éxitos de la administración “foxista” en la materia.

## Conclusión

La propuesta en materia de política exterior puede calificarse de pertinente; ya que se formularon desde el inicio las estrategias que permitirían hacer frente a los desafíos, para poder aprovechar las oportunidades que detenta este gobierno. Los temas centrales a atender, constituyen asignaturas pendientes de los gobiernos precedentes; aunque algunas reformas ya se habían puesto en marcha desde años anteriores al año 2000.

Las primeras acciones de la actividad internacional de México confirman la estrategia propuesta por el gobierno de Fox, que es la defensa de los derechos humanos y la democracia en los foros multilaterales. A esto se le añaden los primeros acercamientos del gobierno de mexicano al de Estados Unidos, lo que va dirigido a la construcción de una relación más profunda y estratégica con los principales socios de México.

---

<sup>301</sup> Regularización de migrantes indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos, la ampliación del número de visas permanente otorgadas cada año a mexicanos que desean radicar en ese país, el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes, el incremento de la seguridad fronteriza, y la promoción del desarrollo económico en México, particularmente en las regiones expulsoras de migrantes. Jorge G. Castañeda, *ibid.*

<sup>302</sup> Joel Hernández García, “Bernardo Sepúlveda: su papel como juez *ad hoc* de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena y otros nacionales mexicanos”, in Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda juez de la Corte Internacional de Justicia*, Colegio de México, p. 118. Citado por Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010, p. 133.

Sobre el tema de la transición a la democracia en México, existe una visión casi unánime que ésta inicia en los años noventa. Sin embargo, la idea que Vicente Fox y su equipo insistían en propagar, es que con su llegada al gobierno México lograba la tan anhelada democracia. Esta visión sin duda le generó muchos adeptos para la campaña y una gran legitimidad al interior y al exterior de México. La transición es un proceso continuo e inacabado, mientras que la consolidación sólo puede observarse en algunas partes del sistema, en instituciones, en prácticas, como lo electoral (aunque después de los resultados de las elecciones de 2006, es impreciso hablar de transparencia electoral).

La carrera por la presidencia en el 2000 es particular no sólo por los resultados que dan fin a la hegemonía del PRI, sino también por la forma en la que se conduce esta campaña. Se instaura en México un nuevo modelo de competencia democrática que trae consigo dilemas en diversas arenas de la vida política. Como la forma de hacer campaña, la selección de candidatos, muestran el pragmatismo de la victoria electoral que de la propuesta o reforma de nuevas estructuras o instituciones. El resultado de la elección del 2000 es en efecto que Fox logra romper con las viejas tradiciones de las reglas no escritas del sistema político mexicano, pero que parecerían sólo traducirse en los procesos de selección de candidatos, tanto del PRI como del PAN, así como de la forma de hacer campaña. Estas nuevas prácticas traen dilemas que si bien contrastan con el fin de prácticas autoritarias y de reglas parciales y poco transparentes también dan cuenta de nuevos retos de la democracia mexicana. Así como también a la nueva forma de concebir la ambiciosa política exterior del “nuevo milenio”. ¿Cuál será entonces el destino de esta propuesta?



## Segunda Parte.

### México, entre bilateralismo y multilateralismo.

Tout compromis repose sur des concessions mutuelles,  
mais il ne saurait y avoir de concessions mutuelles  
lorsqu'il s'agit de principes fondamentaux.

Mahatma Gandhi

La importancia de Estados Unidos en el mundo como una potencia hegemónica es absoluta. El lugar que ocupa en la geopolítica mundial, es tan extenso como su territorio. Tiene intereses en prácticamente todos los rincones del mundo. Su lugar en el hemisferio es y ha sido por demás presente, y ha ejercido y ejerce una influencia más allá de lo que los demás países del hemisferio desearían. Esto es ampliamente reconocido en el mundo. Pero tal vez lo que no es tan conocido es lo que esta “potencia mundial” representa a sus países vecinos, ninguno esta exento, ni siquiera Canadá, país que se compara a su tamaño y nivel de desarrollo.

• Cuadro 1. Comparativo países miembros del TLCAN.

	México	Estados Unidos	Canadá
Área	1,964,375 km <sup>2</sup>	9,826,675 km <sup>2</sup>	9,984,670 km <sup>2</sup>
Fronteras	4,353 km	12,034 km	8,893 km
Litorales	9,330 km	19,924 km	202,080 km
Población (julio 2010)	112,468,855 # mundo: 11	310,232,863 # mundo: 3	33,759,742 # mundo: 36
Tasa fertilidad/por mujer	2.31	2.06	1.58
Alfabetización	86.1%	99%	99%
Crecimiento del PIB	5%	2.8%	3%



Fuerza laboral	46.99 mill	154.9 mill	18.59 mill
Reservas petrolera (2010)	12.42 bill	19.12 bill	175.2 bill (# 2)
Gas natural	60.35 bill	593.4 bill	161.3 bill
Exportaciones (2010)	303 bill (#15)	1.27 trill (# 4)	406.8 bill(#10)
Socios-exportaciones (2009)	US: 80.5% CA: 3.6% GER: 1.4%	CA: 19.37% MX: 12.21% China: 6.58%	US: 75% UK: 3.337% China: 3.09%
Importaciones (dólares)	306 bill (#16)	1.903 trill (# 1°)	406.4 bill(#12)
Socios-importaciones	US: 48% China: 13.5% JAP: 4.8%	China: 19.3% CA: 14.24 Mex: 11.12%	US: 51.1% China: 10.8% Mex: 4.56%

Fuente: CIA – The Factbook.<sup>303</sup>

Si tomamos en cuenta lo pequeño de los países al sur del Río Bravo, constatamos una hegemonía dominante. Si para Francia o Alemania, Estados Unidos tiene un peso y una importante influencia, (la voluntad de su unión se debe en gran medida a construir un contrapeso al poderoso norteamericano) qué pueden esperar países como El Salvador, Cuba, Chile o Colombia, países que se encuentran en su “natural” esfera de influencia. ¿Y México? Qué le puede esperar a un país como México, con su problemática, su desarrollo inconcluso, impunidad, corrupción, falta de oportunidades, desigualdad...

La asimetría en el desarrollo de México y Estados Unidos y su vecindad explican en gran medida la política exterior de estos países hacia el otro.

El destino de México y Estados Unidos esta íntimamente ligado a lo largo de su historia. Los elementos que los unen son casi tan numerosos como las características que los especifican, diferencian o *les ressemblent*. Este capítulo no pretende mostrar todas las aristas de esta compleja relación, sino analizar el tema del “acuerdo migratorio integral” que formó parte sustancial de la relación bilateral durante el sexenio de Vicente Fox. La negociación de este acuerdo se realiza al mismo tiempo que México busca un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta doble estrategia ilustra el objetivo de la administración “foxista”, que es construir una relación estratégica con Estados Unidos y al mismo tiempo buscar un contrapeso a esta hegemonía e influencia por medio del reforzamiento de la presencia de México en los foros multilaterales, particularmente la ONU. ¿Porqué se escoge esta estrategia complementaria? ¿Cuáles son las bases con las que el gobierno de Fox emprende dicha estrategia? ¿Y cuáles son los elementos que le permiten aumentar su capacidad de negociación en el ámbito multilateral y en su relación bilateral con Estados Unidos?

<sup>303</sup> Consultado en enero 2011. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

Como se cita en el Capítulo 2, Jorge G. Castañeda<sup>304</sup> argumenta que cualquier país en el mundo busca contrapesos en sus relaciones bilaterales, muchos lo logran reforzando su relación bilateral con otro país o región. Por ejemplo los países europeos con la construcción de la Unión Europea. En el caso de México, resulta casi evidente que no hay una región en el mundo o país con la que pueda lograr un contrapeso efectivo a la influencia estadounidense. Es por ello que opta por una política de defensa del multilateralismo, esto no es nuevo, esta estrategia forma parte constitutiva de la política exterior tradicional de México.

“México tiene su corazón en América Latina, pero su cartera, su cabeza y la onceava parte de su población en Estados Unidos.”<sup>305</sup> México se encuentra en medio de estas dos regiones, después de 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, la posición de México en el mundo cambia para siempre. La vieja desconfianza y paradójica separación entre México y Estados Unidos se ve transformada en una asociación económica y comercial, la cual cambia no sólo la economía mexicana sino también a su sociedad.

Los datos parecen dar la respuesta de en dónde México debe concentrar sus esfuerzos. Desde 1895, Estados Unidos es el principal socio comercial de México, remplazando a Francia e Inglaterra. Después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos concentra el 70% del comercio exterior de México; en los noventa esto se incrementa a un 90%. Esto significa todo un siglo de concentración de relaciones económicas. El 65% de la inversión extranjera directa viene de Estados Unidos y 90% de los turistas en México son norteamericanos (una parte importante son canadienses). Finalmente, la variable por la cual la política de México hacia Estados Unidos es parte de su política doméstica es el factor demográfico, la densidad humana de la integración. En 1920, el 3.4% de la población nacida en México vive en el extranjero, en 1930, 3.8%, en 1940, 1950 y 1960 este número decrece a un 1.9%, 1.7% y 1.6% respectivamente. Pero en los años ochenta esta tendencia se duplica, llegando a un 3.2%, en 1990 se incrementa impresionantemente a un 5.3%. En el año 2000, esto excede el 9%, lo que significa que entre 11 y 12 millones de ciudadanos mexicanos viven fuera de su país.<sup>306</sup>

• **Tabla 2. Inmigración mexicana registrada en Estados Unidos.**

Década	Número	Porcentaje de la inmigración total:
--------	--------	-------------------------------------

<sup>304</sup> Jorge G. Castañeda & Héctor Aguilar Camín, “Un futuro para México”, *Nexos*, noviembre 2009, p. 38.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 39-40.

1861-1870	2 191	Ínfima
1871-1880	5 162	Ínfima
1881-1890	1 913	0.04
1891-1900	971	0.02
1901-1910	49 642	0.6
1911-1920	219 004	3.8
1921-1930	459 287	11.2
1931-1940	22 319	4.2
1941-1950	60 589	5.9
1951-1960	299 811	11.9
1961-1970	453 937	13.7
1971-1980	640 294	14.2
1981-1990	1 655 843	22.5
1991-2000	2 253 444	24.7
2001	206 426	19.4

Fuente: Immigration and Naturalization Service.<sup>307</sup>

Estas cifras dejan un 10% de la economía mexicana para compartirse entre la Unión Europea, Asia, América Latina y el Caribe. Desde hace varias décadas los presidentes mexicanos han reiterado su vocación latinoamericana y han hecho de la diversificación su prioridad, pero como lo muestra este pequeño porcentaje, no han sido más que buenas intenciones.

La excesiva concentración de las relaciones internacionales de México hacia Estados Unidos se debe a la *proximité régionale*, a un desarrollo económico asimétrico, lo que se traduce *de facto* en una “dependencia”. Estudios muestran<sup>308</sup> una correlación entre la proximidad geográfica y la designación de las prioridades de la política exterior. Es así que la propuesta de una diversificación de las relaciones de México bajo la vía multilateral constituye una interpretación lógica por parte de este gobierno para hacer frente al reto de la diversificación en la búsqueda de pesos y contrapesos.

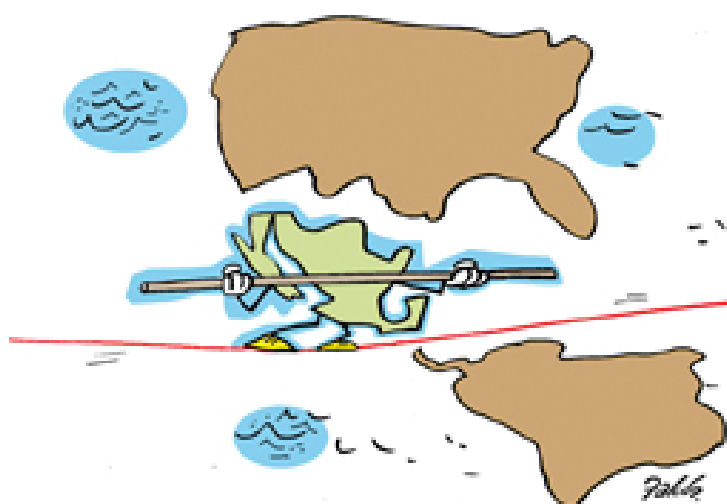
En esta parte se analiza la “nueva” política exterior de Fox, la cual incluye una estrategia complementaria: 1) profundizar la integración regional con Estados Unidos y Canadá por medio de la revisión del TLCAN, llamado TLCAN-Plus, particularmente con la propuesta de negociación de un acuerdo migratorio, planteando una política de “fronteras abiertas”; 2) intensificar la actividad multilateral de México para contribuir al fortalecimiento de las organizaciones internacionales, particularmente dentro de los foros de la ONU. En suma, la estrategia de México busca reducir la

<sup>307</sup> Citado por Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique. Histoire d'une relation tumultueuse*, L'Harmattan, París, 2003, p. 252.

<sup>308</sup> Para más información sobre este tema: Cantori (I.J.), Speigel (S.L.), *The International Relations of Regions: a Comparative Approach*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1970; Tow (W.) *Subregional Security Cooperation in the Third World*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1990. Frédéric Charillon, “Vers la régionalisation de la politique étrangère?”, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002, p. 393.

dependencia hacia Estados Unidos, extendiendo su presencia multilateral, para aumentar su presencia y capacidad de negociación en el escenario internacional. El multilateralismo es una forma defensiva con la cual los países “pequeños” o “débiles” pueden acceder a la política internacional,<sup>309</sup> para México es el utensilio más asequible para equilibrar sus propias relaciones internacionales.

La propuesta del Ejecutivo para profundizar la integración con el bloque norteamericano le trae al gobierno del PAN (2000-2006) un cerrado conflicto con los representantes del régimen pasado. El planteamiento de una nueva política exterior y los avatares a los que se enfrenta este gobierno traen dos corrientes de pensamiento: 1) los que están a favor de ahondar en la integración de México a Estados Unidos y Canadá, lo que eventualmente permitiría reducir las asimetrías económicas entre los socios comerciales; 2) una reflexión contraria argumenta que una integración de este tipo compromete (aún más) la soberanía mexicana, en cambio apoya una integración hacia la región latinoamericana,<sup>310</sup> donde no existen profundas asimetrías; a pesar de que su líder, Brasil constituye un prominente adversario en la zona.<sup>311</sup>



La evaluación de la política exterior de Fox plantea un debate en México. ¿Debe México concentrar sus relaciones con América Latina o Norteamérica? Este cuestionamiento constituye un tema pertinente para tratarse a profundidad, en la cual se evalúen los diferentes nexos, intereses, perspectivas y contexto de México frente a estas dos regiones. Con el fin de evaluar la pertinencia de dirigirse hacia uno o hacia el otro, principalmente en la construcción de planes

y programas efectivos que permitan concentrar los recursos en áreas de potencial desarrollo. Una

<sup>309</sup> Christopher Hill, “What is to Be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action”, *International Affairs* 79, # 2, 2003, p. 246-249. Citado por Roberto Domínguez Rivera, “Teorías contemporáneas sobre política exterior”, in Consuelo Dávila Pérez [et al.], *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 37.

<sup>310</sup> Las relaciones del gobierno mexicano con América Latina se van ampliando en los siguientes apartados.

<sup>311</sup> El tema de las relaciones México y Brasil es un tema pertinente de estudio, sin embargo, durante este sexenio se hicieron patentes diferendos entre el gobierno de Fox y el de “Lula” Da Silva, particularmente en dos temas: 1) sobre la aspiración de Brasil para entrar como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU y la oposición mexicana; 2) en las negociaciones multilaterales sobre el ALCA, donde México asume la posición de Estados Unidos, Brasil una contraria a ésta. (Cap. 4)

propuesta es, evaluando el papel cada vez más preponderante del gigante sudamericano, Brasil; así como la búsqueda de una alianza con Canadá.

## Plan

El capítulo 3 presenta la siguiente estructura: en la primera sección se desarrolla el objetivo principal de la política mexicana hacia Estados Unidos, el planteamiento de un cambio en la relación bilateral que remodele *les affaires migratoires*. Las vicisitudes por las cuales pasa el gobierno mexicano para consumir un acuerdo migratorio integral con sus socios del norte, resaltando los elementos con los que cuenta el gobierno mexicano para plantear una nueva agenda.

Primero se expone el planteamiento del gobierno de Fox, las bases que le permiten emprender una intensa campaña para la negociación de un acuerdo migratorio integral. Se reconoce un contexto político-diplomático favorable para la propuesta por parte del gobierno de Bush, se introducen las razones por las cuales este acuerdo se muestra necesario.

Segundo, se identifican los obstáculos o constreñimientos de la política interna de Estados Unidos que impiden llegar a tal acuerdo, los cuales son: 1) las causas internas, como los intereses electorales, el estado de la economía (recesión desde el 2000), o hasta la incapacidad institucional para instrumentar una regularización de millones de mexicanos adicionales; 2) las externas, que son los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que generan un cambio en las prioridades del gobierno de Bush, paralelamente se registra un fuerte sentimiento anti-inmigrante, ambos dan origen a un refuerzo de la vigilancia y control fronterizo.

Tercero, la solución trilateral propuesta por el gobierno de George W. Bush para fortalecer la seguridad del norcontinente americano, con la firma, en marzo de 2005, de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA), y las consecuencias que tiene para la relación entre los miembros del TLCAN. La solución unilateral tomada en 2006, que lleva al presidente Bush a aprobar un presupuesto millonario para completar el muro fronterizo que divide México y Estados Unidos, con el argumento de evitar la entrada de terroristas y disminuir la entrada de “ilegales” a su territorio.

Bajo este contexto, el capítulo 4 recorre la participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU), como una de las tácticas del gobierno

de Fox para profundizar su participación en los foros multilaterales, particularmente dentro de la ONU. Esta participación de México se inscribe en un momento clave de las relaciones internacionales en el ámbito multilateral, lo que crea cierta tensión entre los gobiernos de Bush y Fox.

Primero, se exponen las razones por las cuales la administración de Fox busca un asiento como miembro no permanente en el CS-ONU, se desarrolla el proceso de elección, la formación de alianzas y las votaciones. Así como el debate interno que plantea una ruptura con un pasado “pasivo” en el Consejo de Seguridad.

Segundo, la prueba para México ante su actuación dentro del Consejo, particularmente cuando la delegación mexicana niega extenderle “carta blanca” a Washington para invadir Irak, retirando su apoyo de forma explícita dentro y fuera del Consejo. A pesar de que la resolución 1441 (noviembre 2002) del Consejo de Seguridad, unánimemente aprobada, señala que el régimen de Saddam Hussein seguía violando sus obligaciones internacionales. Aquí se analiza el impacto de este *dossier* para la vida política nacional, desde el debate sobre la pertinencia de participar en dicho Consejo hasta la negativa mexicana de apoyar a Estados Unidos en sus acciones beligerantes.

Tercero, la consecuencia y las perspectivas que tiene esta participación activa en el CS-ONU para la relación bilateral de México con Estados Unidos.

Estos dos capítulos muestran la tensión que se desarrolla por esta doble estrategia mexicana, de replantear una nueva relación con EUA y una activa participación en el ámbito internacional-multilateral, particularmente en la ONU, organismo que es considerado por Estados Unidos como un opositor.



### Capítulo 3. México-EUA: del acuerdo migratorio al muro.

México nació de espaldas al pasado indígena,  
a la tradición española, a la Iglesia católica.  
Tenía razón, pero le faltó agregar el complemento:  
México nació mirándolos a ellos, a los Estados Unidos.

Octavio Paz

A partir de la década de los noventa, el gobierno mexicano pone un especial énfasis en su relación con Norteamérica. Desde la entrada en vigor del acuerdo comercial con América del Norte (TLCAN), las relaciones con Estados Unidos y Canadá tienen un papel fundamental en las decisiones de México. El acuerdo comercial institucionaliza las relaciones bilaterales y trilaterales,<sup>312</sup> las que antes no contaban con un marco general de acción. Para el año 2000, México y Estados Unidos cuentan con una larga experiencia en relaciones intergubernamentales, interdependientes, las cuales se han ido intensificando por problemáticas compartidas.

Para estudiar el proceso de implementación de las decisiones durante el sexenio de Vicente Fox se tienen que considerar los cambios que esta relación sufre después del TLCAN. Según diversos autores, este Tratado logra una institucionalización en las relaciones, se establecen mecanismos de cooperación, lo cuales permiten disminuir el conflicto que caracteriza gran parte de la historia bilateral.<sup>313</sup> Antes de ir al breve recuento histórico, se expone brevemente el esquema sistémico del proceso de formulación e implementación de la política exterior.

<sup>312</sup> Susana Chacón, “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 257.

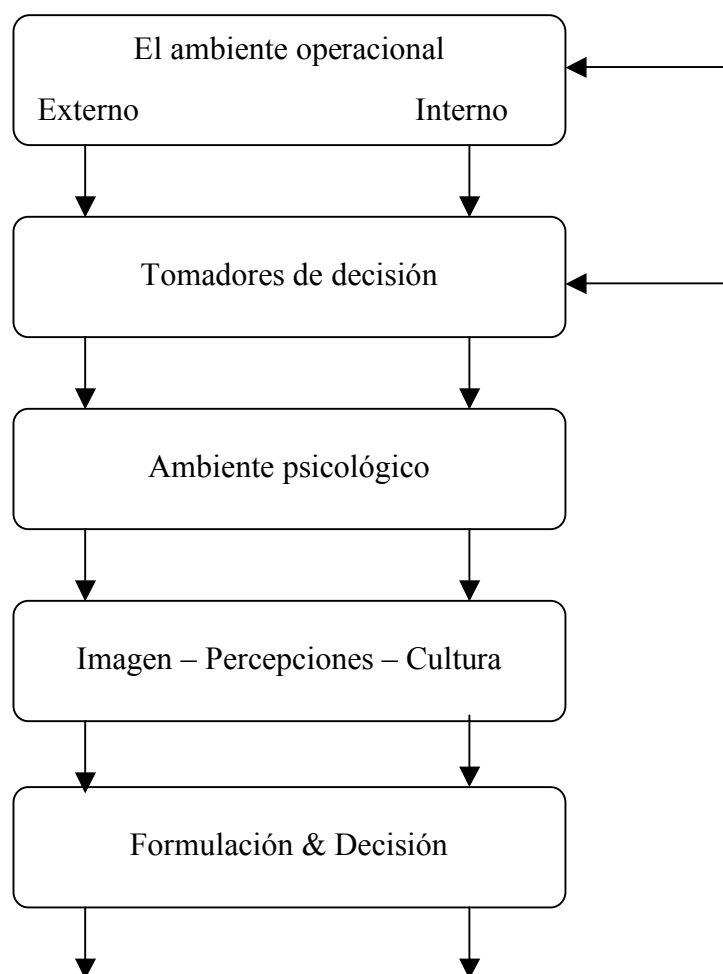
<sup>313</sup> La institucionalización se refiere a la construcción de normas y organizaciones que ordenan las las políticas. Lo que da certeza y continuidad, y puede medirse en términos de reglas más claras para tratar los asuntos, en nuevos mecanismos para resolver los conflictos y crear comités y grupos de trabajo para explorar alternativas. La institucionalización reduce el regateo en la negociación y los costos de información para los dos gobiernos, lo que



a) *Implementación de la política exterior.*<sup>314</sup>

Complemento del enfoque secuencial de Jones, inspirado de la teoría sistémica de David Easton y su “caja negra”, la etapa de implementación o *mise en œuvre* incluye al menos dos pasos esenciales, la decisión y la acción. En la formulación, como observamos anteriormente, se circunscribe también la decisión, la cual se desprende de una serie de factores como la orientación de los *decision-makers*, sus percepciones, imágenes, contexto psicológico o sus trayectorias personales y políticas.<sup>315</sup> Este diagrama nos muestra el proceso de formulación, implementación y retroalimentación, en donde los diferentes pasos producen resultados o *outputs*.

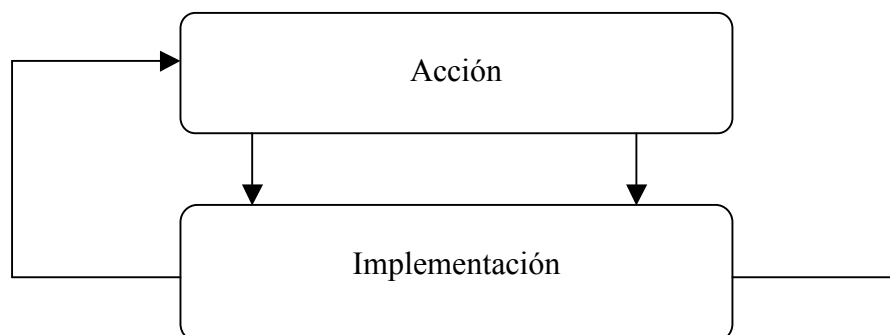
• **Esquema del proceso de implementación de una política pública.**



facilita la cooperación. Luis Carlos Ugalde, “US-Mexican Relations: A View from México”, in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 117.

<sup>314</sup> *The place of implementation in the foreign policy-making process.* Brecher, M., *Decisions in Israel's Foreign Policy*, Oxford University Press, London, 1974. Citado por Elisabetta Brighi & Christopher Hill, “Implementation and Behaviour”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 121.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 121.



Nota: Las flechas representan el flujo de la toma de decisiones y las líneas principales, la retroalimentación.

En la fase de implementación, los actores realizan un cálculo entre sus preferencias, intereses, intenciones, sus restricciones incluyendo el ámbito “interior” y “exterior”. Por lo cual necesita adoptar un enfoque “estratégico-relacional”: los personajes interactúan y se entienden a partir de sus orientaciones para la consecución de sus objetivos. En el proceso de elaboración de los cursos de acción, inevitablemente tienen que tener en cuenta las estrategias de otros jugadores. En la implementación se enfrentan al entorno, en este caso al “internacional” y ésta es una actividad enteramente política.<sup>316</sup> Como lo observaremos en el proceso de negociación del acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos.

El ámbito “internacional” es el contexto donde se desarrolla la política exterior. “La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos.”<sup>317</sup>

*b) Relación México-Estados Unidos: del conflicto a la integración.*

La relación bilateral de México y Estados Unidos va del conflicto a la cooperación, aunque normalmente las relaciones internacionales se desarrollan dentro de este tipo de dinámicas. La adecuada formulación de la política exterior permite maximizar sus resultados en la cooperación y reducir, considerablemente, los aspectos conflictivos.<sup>318</sup> Durante los siglos XIX y XX esta relación esta marcada principalmente por el conflicto (las múltiples intervenciones y enfrentamientos

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 118-119.

<sup>317</sup> Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, “1. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, in Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 4, Porrúa, México, 1996, p. 99.

<sup>318</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 260.

militares, donde Estados Unidos termina apoderándose de gran parte del territorio mexicano), lo que trae como consecuencia la exacerbación de una desconfianza, que perdura, hasta nuestros días. Esto lleva a los gobiernos posrevolucionarios a enaltecer una posición nacionalista y a construir una política exterior basada en el derecho internacional, fundamentalmente defensiva.

En los años cuarenta, después de más de un siglo de hostilidades y conflictos, la entrada de ambos países a la segunda guerra mundial hace que se conviertan por primera vez en aliados. Se ponen en práctica, en función de sus necesidades e intereses, instrumentos de cooperación, como por ejemplo el Programa Bracero (1942-1964),<sup>319</sup> un programa para trabajadores mexicanos que migran a Estados Unidos. Pero mas allá de la contribución económica, que le representa a México la bonanza, llamada “el milagro mexicano”, con tasas de crecimiento anuales de más del 7%, no se establecen mecanismos institucionales reales de cooperación.

Esta situación se mantiene más o menos estable hasta la década de los ochenta cuando el conflicto centroamericano los pone nuevamente en tensión. En este periodo se da lo que Bagley<sup>320</sup> llama, el fin de la “negligencia benigna”, que consistía en -dejar hacer- al gobierno mexicano, mientras éste le garantizara la estabilidad política al interior, no afectando los intereses estadounidenses. Aquí se conjugan dos escenarios: 1) una política exterior mexicana más presente en América Latina, con la conformación del Grupo Contadora en 1983, que constituye el primer esfuerzo multilateral de la región y, 2) una crisis económica sin precedentes, que pone al país al borde de la quiebra. México se ve obligado a seguir las pautas de sus acreedores e inicia una serie de medidas unilaterales de modernización y apertura económica. Estas reformas económicas representan para Fernández de Castro<sup>321</sup> la variable explicativa de primer orden en la emergencia de una nueva relación con Estados Unidos. La entrada al GATT en 1985 y el inicio de las negociaciones trilaterales con miras a establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, a inicio de los noventa, transforman no sólo las relaciones bilaterales, sino que México llega a convertirse en el segundo socio económico de Estados Unidos después de Canadá. La cooperación según los teóricos encuentra cauces institucionales, hasta convertirse en una relación altamente compleja ante el nivel

---

<sup>319</sup> Bracero es una palabra derivada de la palabra -brazo-. Este programa representa un esfuerzo diplomático establecido por los gobiernos de México y Estados Unidos para “importar” trabajadores mexicanos entre 1942 y 1964. Consistía en otorgar un número limitado de permisos de trabajo temporales a obreros mexicanos, a causa de las bajas ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial.

<sup>320</sup> Bruce M. Bagley, “La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: en la década de los ochenta”, in Gerardo M. Bueno & Lorenzo Meyer (comp.), *México-EU, 1987*, Colegio de México 1989.

<sup>321</sup> Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, in *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Colegio de México/IMRED, México, 1997, p. 54.

de actores e instituciones intergubernamentales que intervienen en ella. Es así que, a partir de que México emprende reformas orientadas al libre mercado y la modernización de su economía se empieza a hablar de “cooperación” en la relación bilateral.

Alan Knight<sup>322</sup> coincide con esta visión, identificando tres periodos centrales de la relación bilateral. El primero de 1910 a 1940, impregnado por la Revolución mexicana y sus consecuencias, así como de las ambiciones de Estados Unidos para limitarla y controlarla. El segundo, durante la Segunda Guerra Mundial, señalado como una “relación especial” que va de 1945 a 1980. Tercero, que comienza en la década de los ochenta, marcado por el incremento en la interacción, particularmente con la puesta en marcha de reformas económicas que van integrando “silenciosamente”<sup>323</sup> las dos economías. Finalmente el TLCAN los hace más propensos a la cooperación.

Como presión exógena a la relación bilateral se encuentra el proceso de internacionalización, llamado así por Keohane & Milner,<sup>324</sup> el cual se ve acelerado por la globalización (entendida como el aumento exponencial en el número, intensidad y variedad de los intercambios y contactos internacionales). Dicha internacionalización induce el aumento de los intercambios económicos, que hacen a las economías más abiertas. “El fenómeno ha sido estudiado más a nivel macroeconómico, pero como economía y política están muy relacionadas, se esperan efectos políticos profundos en la política interna. La internacionalización también estudia el impacto de la interdependencia, estimando un incremento en la integración, entre los mercados domésticos o internos y los internacionales. Las fuerzas internacionales de la globalización –afectan a la política interna y particularmente a la exterior-.”

### c) *Realismo e interdependencia, relación México-Estados Unidos.*<sup>325</sup>

<sup>322</sup> Alan Knight, “Cómo lidiar con el sistema político estadounidense. Una visión histórica 1910-1995”, in Rodolfo O. De la Garza & Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, Porrúa/CIDE, México 2000, p. 23-73.

<sup>323</sup> “Integración silenciosa” es el término que utiliza Rafael Fernández de Castro, *ibid.*, p. 51.

<sup>324</sup> Robert O. Keohane & Helen V. Milner (ed.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, U.K., 1996, p. 3.

<sup>325</sup> Jorge I. Domínguez hace un excelente análisis empírico de la negociación del TLCAN basado en las teorías del “neorrealismo”, “presidencialismo”, “políticas públicas” y “proceso de toma de decisiones”. Jorge I. Domínguez, “La nueva política exterior de México: estados, sociedades e instituciones”, in Rodolfo O. De la Garza & Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, Porrúa-CIDE, México 2000, p. 304-308.

“Las relaciones internacionales derivan de la historia del derecho. Ellas se sitúan igualmente dentro de la confluencia de la filosofía y de la sociología, e integran una dimensión económica cada vez más preponderante.”<sup>326</sup>

La teoría de las relaciones internacionales permite contemplar o imaginar tendencias en la conducta de los Estados para poder establecer esquemas tentativos del acción a seguir. En otras palabras, los enfoques teóricos precisan los elementos que integran una relación bilateral, permiten la identificación de algunas variables como pueden ser: el interés nacional, la percepción de la opinión pública (que si bien es cambiante, constituye un elemento influyente), el estado de la economía, el interés político del grupo en el poder, etc. Sin embargo, lo que es determinante en el estudio de las relaciones internacionales es el “contexto” en el que se desarrolla o al que corresponde una situación bilateral específica. No es lo mismo un análisis de la relación bilateral México-Estados Unidos en plena guerra fría que en medio de la psicosis de la guerra contra el terrorismo. El interés nacional es diferente, la opinión pública se rige por distintos elementos, los tomadores de decisión cuentan con trayectorias históricas muy diferentes. La dimensión histórico coyuntural es vital para la comprensión de un proceso de toma de decisiones, así como los efectos que puede traer consigo.

Aunado a lo anterior, es importante destacar cuáles son los enfoques teóricos de mayor relevancia en México y Estados Unidos sobre esta relación bilateral, los cuales evidentemente responden a una corriente dominante de la época. Los especialistas coinciden en la vigencia del “realismo” y la “interdependencia simple o compleja”. Durante los años cuarenta y cincuenta, el enfoque predominante en los estudios mexicanos se hace desde la perspectiva legal e histórica, lo que coincide con la tendencia mundial del estudio de las relaciones internacionales del momento (que es la construcción inicial del sistema internacional y sus instituciones, que requerían de la codificación del derecho internacional para establecer reglas comúnmente aceptadas por los países). En los años sesenta, como lo apunta Fernández de Castro,<sup>327</sup> en México surgen pocos estudios que rebasan este enfoque tradicional, con excepción del de Mario Ojeda, el cual trasciende este enfoque. En su magnífica obra, *Alcances y límites de la política exterior de México* explica la relación de México y Estados Unidos desde el punto de vista de la escuela realista, es decir, a través de papel y posición que desempeñaba Estados Unidos en el mundo. Ojeda deduce: “México está

<sup>326</sup> Jean-Jacques Roche, *Manuel de Relations Internationales*, 3e éd., L.G.D.J, Paris, 2005, p. 5.

<sup>327</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2001. Citado por Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas...”, p. 46-51.

sujeto al poder hegemónico de Estados Unidos, México es miembro del sistema interamericano, y como tal, forma parte de la esfera de influencia de Estados Unidos.”

Los cuatro supuestos más destacados de la teoría realista son: 1) los actores principales son entidades organizadas territorialmente, llamados Estados-nación, encarnados en el jefe del poder ejecutivo; 2) los Estados se comportan como actores racionales y unitarios, que buscan maximizar su interés nacional, definido en términos de poder; 3) los Estados buscan el poder y ellos calculan su interés en relación a éste; 4) la naturaleza anárquica del sistema internacional condiciona la conducta de los Estados, lo que es sinónimo de guerra ya que no existe ninguna autoridad susceptible de detener los recursos de la violencia armada por parte de los actores internacionales.<sup>328</sup>

El realismo<sup>329</sup> es el enfoque más útil para ilustrar claramente esta relación bilateral. “Los realistas están de acuerdo en que la política de poder es practicada por todos, por razones que tienen un origen tanto en la naturaleza humana como en la anarquía del sistema internacional.”<sup>330</sup> Aunque Wohlforth<sup>331</sup> ofrece otra lectura, y matiza: 1) el realismo no asume la anarquía, si no que crea teorías para saber qué pasa en configuraciones anárquicas; 2) los realistas tampoco asumen que la interacción entre los Estados es conflictiva, sino que en realidad las probabilidades de que las interacciones entre los Estados sí lo sean.

<sup>328</sup> Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 112.

<sup>329</sup> El realismo es la escuela fundacional de pensamiento de la política internacional y el cual ha servido de base para las demás. El realismo clásico esta basado en tres supuestos de cómo funciona el mundo y se inspira de los trabajos de Thucydides, Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo, su principal exponente es el alemán, Hans Morgenthau, quien lo explica con los siguientes elementos: “a) “grupismo”: los seres humanos se enfrentan entre sí, principalmente como miembros de grupos, para sobrevivir, los individuos necesitan la cohesión que provee la solidaridad grupal, pero al mismo tiempo esa cohesión genera conflictos potenciales con otros grupos. Hoy el grupo más importante de individuos son los Estados-nación y la fuente más importante de cohesión grupal es el nacionalismo. (El realismo puro no se refiere a Estados, sino a cualquier entorno social donde los grupos interactúan, ya que no hace alusión alguna a la política); b) egoísmo: el interés propio es el que guía el comportamiento político, el egoísmo esta arraigado a la naturaleza humana; c) poder-centrismo: el poder es el rasgo fundamental de la política. Kenneth Waltz es el precursor de la escuela teórica neorrealista, cuando evidencia que la perspectiva de los realistas clásicos es débil para explicar el funcionamiento de la política internacional, por su incapacidad para distinguir claramente entre los argumentos sobre la naturaleza humana, los atributos internos y el sistema general de los Estados.” William C. Wohlforth, “Realism and foreign policy”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 32-35. En el capítulo 1, p.13 se tratan brevemente los dos tipos de realismo, el defensivo y el ofensivo.

<sup>330</sup> Stefano Guzzini & Sten Rynning, “Réalisme et analyse de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 33.

<sup>331</sup> William C. Wohlforth, *loc cit.*, p. 37.

Los analistas de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos comienzan a desarrollar el concepto de “interdependencia” que sirve más, según Humberto Garza,<sup>332</sup> para el nivel discursivo y dejar atrás el concepto anacrónico de la “dependencia”. Según él, “no se puede hablar de interdependencia cuando hay una evidente asimetría de poder. Según las interpretaciones realistas convencionales de la política de poder en las relaciones internacionales, sugieren que la cooperación formal y la creación de instituciones son tareas difíciles cuando existen grandes asimetrías. Dentro del patrón de interacción entre México y Estados Unidos la interpretación realista prevalece.

La cooperación entre México y Estados Unidos se da en periodos y áreas en donde las capacidades de poder son relativamente iguales, pero cuando las capacidades de poder son desiguales, Estados Unidos prefiere actuar unilateralmente e imponerse.<sup>333</sup> La conducta de Estados Unidos antes de la firma del TLCAN, máximo vínculo de conciliación y cooperación, se explica a través del realismo, ya que “el poder de negociación de Estados Unidos es más fuerte que el de México, y pueden obtener a menudo lo que quieren actuando unilateralmente... en una situación asimétrica de poder, la cooperación bilateral se hace más rara.

Paradójicamente, México siendo el vecino de Estados Unidos, logra, durante casi todo el siglo XX, seguir una política basada en criterios propios. Es decir, de una “independencia relativa”, comparada con el resto de América Latina, en donde ese país ejercía evidentes actos intervencionistas. México practica una política de defensa de la soberanía nacional, bajo los preceptos de no intervención y autodeterminación, oponiéndose a Estados Unidos, con el objetivo de ofrecer una imagen de autonomía. Como los apunta Mario Ojeda,<sup>334</sup> el análisis de la política mexicana tiende a mostrar que como país débil debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con Estados Unidos. Una política exterior independiente *per se* carece de realismo, al menos para los países débiles.

México se mueve dentro de una realidad política concreta que le da el hecho de ser vecino de Estados Unidos y de ser altamente dependiente de este país. En consecuencia, el dilema siempre

---

<sup>332</sup> Humberto Garza, Comentarios al texto de R. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, in Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis?*, Colegio de México, 1990, p. 82-84.

<sup>333</sup> Stephen D. Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos”, in Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Colegio de México, 1990, p. 45-46.

<sup>334</sup> Mario Ojeda, *op cit.*, p. 101-102.

presente de la política exterior de México es “escoger” o conciliar entre sus dos objetivos principales: mantener su línea anti-intervencionista y no contravenir demasiado a Estados Unidos. Por ejemplo, el que México se haya opuesto al rompimiento de las relaciones con Cuba y a la intervención estadounidense en República Dominicana, le hace acreedor a sanciones económicas de parte de Estados Unidos. Sin embargo, parece que el cálculo político que se hace sobre el costo-beneficio de esta situación, evalúa más importante no romper la continuidad de su posición “no intervencionista”, que de la pérdida económica con dichas sanciones. Y/o tal vez se pensó que el costo político interno de un rompimiento con Cuba podría ser mayor, por la repercusión en la estabilidad política interna. En efecto, el caso cubano revela claramente el eterno dilema de la política exterior de México,<sup>335</sup> durante el sexenio estudiado, no es la excepción, dicho tema se desarrolla en la última parte de esta tesis.

#### d) *Interdependencia.*

Si bien Ojeda define la relación de México hacia Estados Unidos como dependiente, los estudios que predominan a partir de los años ochenta, empezando por los estadounidenses, desarrollan la idea de una “dependencia mutua” o “interdependencia simple”.<sup>336</sup> Al final de los años setenta, los autores Keohane y Nye postulan el concepto de “interdependencia” en el cual no queda claro si toman en cuenta las asimetrías entre los Estados comparados. La interdependencia se define como “una situación en la que los participantes se ven cada vez más afectados por las acciones del otro, lo cual siempre tendrá un costo, ya que limita su autonomía, “la interdependencia asimétrica genera poder”.<sup>337</sup>

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 102-103.

<sup>336</sup> La idea de que la relación bilateral de México-Estados Unidos es de “dependencia mutua” empieza a ser mencionada por autores estadounidenses en los años ochenta, a raíz de la crisis energética internacional y el descubrimiento de enormes reservas petroleras en México que explican el cambio de las percepciones sobre México en Estados Unidos. La interdependencia simple se refiere a un término más bien “economicista” que señala la complementariedad de la economía mexicana y estadounidense. De acuerdo a este enfoque, altos niveles de transacción llevarán a los países a una mayor cooperación. Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas...”, *loc cit.*, p. 50. El autor propone consultar los trabajos de: Cathryn L. Thorup, *Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policy Making towards Mexico*, tesis doctoral, Harvard University, Cambridge, Mass., 1992 & “Capacidad de influencia estadounidense en México”, in Rosario Green & Peter H. Smith (coord.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, FCE, México, 1989; Bruce M. Bagley, “La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: en la década de los ochenta”, *loc cit.*; Blanca Torres, “Introducción”, in Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis?*, Colegio de México, 1990; Clark W. Reynolds, El reto de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos”, in Gerardo M. Bueno & Lorenzo Meyer (comp.), *México-EU, 1987*, Colegio de México 1989, p. 69.

<sup>337</sup> Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; nueva ed. 1989. Citado por Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, in Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis?*, Colegio de México, 1990, p. 63-66.



Keohane aplica su modelo a la relación de México-Estados Unidos y encuentra que la relación no siempre es equilibrada, y que tampoco los intercambios son necesariamente benignos. En una relación bilateral, el menos dependiente de los actores será el que saque más provecho de esta relación interdependiente y convertirlo en una fuente de poder durante las negociaciones con el actor débil.

La interdependencia surge cuando dichos autores se dan cuenta de que las relaciones entre los Estados no se pueden explicar completamente bajo el esquema de la supremacía militar o de la confrontación armada. Y sustentan que en el panorama mundial se han multiplicado los canales de conexión entre las sociedades, como mencionaba, con la globalización y la intensificación de los intercambios económicos. Con la presencia de actores no estatales, “internacionales, transnacionales y multinacionales” se habla de una “interdependencia compleja”, lo cual aparentemente cuestiona el principal postulado del realismo, que el Estado es la unidad básica para el análisis de la política internacional, considerado como el actor unitario.<sup>338</sup>

La integración de otros actores al análisis del proceso de toma de decisiones en la relación México-Estados Unidos tiene que considerar la incidencia de los intereses burocráticos “de una fragmentada naturaleza de la política estadounidense y de la centralización y el –autoritarismo– de la política mexicana”.<sup>339</sup> Esta situación va modificándose en los años noventa, y se registra un nivel de integración comercial adicional al estipulado dentro del TLCAN. Se van creando fuentes de institucionalización de la relación, para administrar la diversidad de temas y la solución de conflictos. Durante el periodo post-TLCAN “las administraciones de los dos gobiernos multiplican sus contactos y los formalizan a través de una serie de acuerdos binacionales, la creación de comités, grupos de trabajo y mecanismos de comunicación.”<sup>340</sup>

El estudio de Keohane<sup>341</sup> presenta tres metáforas de interdependencia contemporánea internacional y transnacional: 1) las dimensiones de los canales son diferentes, aquellas que fluyen del país grande al chico son en general más grandes; 2) la competencia entre países o bloques grandes

<sup>338</sup> Blanca Torres, “Introducción”, in Blanca Torres (comp.), *Interdependencia : ¿Un enfoque útil para el análisis ?*, Colegio de México, 1990, p. 8-9.

<sup>339</sup> Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas...”, *loc cit.*, p. 57.

<sup>340</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>341</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, *Internacional Organization*, # 42, 1988. Citado por Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, *loc cit.*, p. 66-67.

puede afectar a los países pequeños, aunque no sea la intención; 3) en una negociación en la que están sentados de un lado los representantes de un gobierno de país fuerte y por el otro los de un gobierno débil, se puede decir que el país grande tiene más fichas que el pequeño. Como se ilustra durante la negociación del acuerdo migratorio entre los dos países.

Bajo este esquema, Keohane realiza un análisis sobre la migración de mexicanos a Estados Unidos en términos de interdependencia compleja, aplicando la metáfora de la banda de transmisión: “Desde hace años los mexicanos emigran a Estados Unidos en busca de empleo, atraídos por los empleadores de ese país, de la política de Estados Unidos y hasta por su bonanza. En contraparte el crecimiento demográfico y la falta de oportunidades en México atizan el fenómeno. Hasta hace un par de décadas, este arreglo es ventajoso para las dos partes, ya que era tratado por burócratas, en realidad la política de Estados Unidos era una “no política”. Sin embargo, a medida que aumenta el flujo de inmigrantes a Estados Unidos, éste busca construir barreras a la inmigración, lo que tiene consecuencias para México.” Se trata de una interdependencia asimétrica, porque Estados Unidos tiene la capacidad de lograr su objetivo mediante la acción unilateral y es menos vulnerable a la acción del gobierno de México. Los dos estados se ven limitados en su acción, las medidas tomadas por Estados Unidos no sólo tienen resultados relativos, lo que revela, de nuevo, una situación de interdependencia asimétrica.<sup>342</sup> Este mismo hecho se constata al tratarse el *dossier* más importante de la administración Fox, el Acuerdo Migratorio, en el cual una vez más Estados Unidos a pesar de reconocer la interdependencia o “responsabilidad compartida” de los dos países opta por la unilateralidad.

A pesar que el enfoque de la interdependencia ganó prominencia en círculos académicos de ambos países, Fernández de Castro destaca otro punto de vista. Especialistas como Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor le atribuyen a esta relación características de conflicto “estructural”. La larga serie de intervenciones militares estadounidenses ha creado en México (entre quienes toman las decisiones) un sentimiento profundamente anti-estadounidense; este nacionalismo mexicano constituye en realidad el límite a la cooperación.<sup>343</sup> Lo cual también se logra constatar en el debate interno de la política exterior y de las críticas de la oposición a Castañeda como secretario de relaciones exteriores.

---

<sup>342</sup> Robert O. Keohane, *ibid.*, p. 70.

<sup>343</sup> Jorge G. Castañeda & Robert A. Pastor, “Formación de opiniones y actitudes, lo que piensan los mexicanos”, in *Limites de la amistad. México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz, México, 1989. Citado por Rafael Fernández de Castro, *ibid.*, p. 52.

Existe la tendencia de que la adhesión de México al TLCAN responde a términos de la teoría de la “interdependencia compleja”. Aunque muchos apuntan que aún sin la aprobación del TLCAN, México y Estados Unidos hubieran seguido incrementando su intercambio comercial y económico. Pero independientemente de la simbiosis entre las dos economías, existen factores de índole económico-comerciales, de las élites y las personalidades de interacción gubernamental que explican según Fernández de Castro el inicio de la cooperación bilateral a partir de esta época.

Un evento que deja clara la interdependencia entre estos dos países es la crisis financiera de México en 1994, el “efecto tequila”. Existe un estudio sobre el impacto de esta crisis en el hemisferio americano y las acciones que emprende el gobierno de Bill Clinton para “salvar” a la economía mexicana de la quiebra. Según Olivier Dabène,<sup>344</sup> después de la debacle financiera de diciembre de 1994, el peso se devalúa, se registra una fuga inmensa de capitales y un descenso espectacular de la bolsa. El presidente de Estados Unidos anuncia un plan masivo de *sauvetage*, asegurando 40 mil millones de dólares para ayudar a que México rembolsa sus bonos del tesoro “tesobonos”. “Este plan se realiza, más que para salvar la economía mexicana, para *sauvegarder* los intereses de los inversionistas estadounidenses, quienes habían hecho una masiva compra de “tesobonos”. Mientras tanto la opinión pública en Estados Unidos se muestra hostil ante este compromiso financiero, frente a las dudas del Congreso, el presidente Clinton decide por decreto, el 31 de enero de 1995, una ayuda de 20 mil millones de dólares. Los cuales se adicionan al préstamo excepcional del FMI de 17.8 mil millones de dólares. El plan internacional suma alrededor de 50 mil millones de dólares, el plan de *souvetage* más grande de la historia. Este plan trae consecuencias sobre la política interna mexicana, poniendo a la economía bajo vigilancia internacional. El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) es objeto de numerosas críticas de parte de sectores nacionalistas, tradicionalmente poderosos en México. El hecho de que el gobierno mexicano aceptara utilizar los ingresos del petróleo como garantía, es visto como un abandono a la soberanía.”

### **Sección 1. Por una relación estratégica México – Estados Unidos.**

Como se observa, a partir de los años noventa, la relación con el bloque norteamericano es una prioridad para la política exterior mexicana. La frontera define en gran medida las acciones internacionales de México. A partir de los años ochenta aumentan los temas de la agenda bilateral, que obligan a dejar de lado algunos de los aspectos tradicionales de la política exterior mexicana.

---

<sup>344</sup> Olivier Dabène, *La région Amérique Latine. Interdependance et changement politique*, Presses de Sciences Po, París, 1997, p. 300-301.

Los intercambios comerciales se intensifican, así como las amenazas del tráfico de drogas, la migración ilegal, el crimen organizado y la violencia en la frontera. Estos y otros temas como el aumento del cabildeo (*lobbying*) mexicano en el Capitolio o la seguridad nacional comienzan a tener la importancia que nunca tuvieron.<sup>345</sup> En otras palabras, la interdependencia entre los dos países se hace patente.

Con el TLCAN (1994), México y Estados Unidos se ven obligados a formalizar acuerdos complementarios a los comerciales, como la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Se buscan cauces institucionales de forma bilateral. Si bien Canadá comienza a tomar importancia en la región, la relación bilateral con México es todavía muy débil. Las relaciones trilaterales en realidad son escasas, priorizándose las relaciones bilaterales con Estados Unidos, aunque durante este periodo se plantea una profundización de la integración, fortaleciendo el diálogo trilateral.<sup>346</sup>

En etapas tempranas de la integración, el enfoque predominante es el unilateral, por razones mencionadas anteriormente, la asimetría de poder y desarrollo. En el año 2000, a siete años de la puesta en marcha del TLCAN, la institucionalización y la cooperación en las relaciones bilaterales se hace vital. Según Susana Chacón,<sup>347</sup> las acciones unilaterales no son más efectivas, ya que todas las decisiones tienen una repercusión en el conjunto de la relación trilateral. Además la relación con esta región es determinante para el desarrollo de México, así como para su posición internacional. Por lo que resulta necesario pensar y plantear la política exterior de México de forma estratégica y con objetivos de largo plazo.

¿Pero cuáles son las cuestiones pendientes en la relación trilateral? Sin duda, la revisión del TLCAN: los tres países intentan solucionar conflictos que surgen a 10 años de este acuerdo, sobre todo cuestiones de orden comercial, como el bloqueo de la entrada de productos mexicanos como el atún, el jitomate, el aguacate o los transportistas. Los tres gobiernos forman paneles por académicos, funcionarios y empresarios, los cuales contribuyen a disminuir la tensión trilateral.<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 262.

<sup>346</sup> Como se verá un poco más a detalle con el trabajo de Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Institut for International Economics, Washington, D.C., 2001. Y el de Peter Hakim & Robert E. Litan (eds.), *The Future of North American Integration*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002.

<sup>347</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 262-263.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 264.

Las instituciones sectoriales no son eficientes para enfrentar dichos conflictos, por lo que se requiere de construir algunas con un enfoque trilateral.

En el año 2000, surge la idea de avanzar hacia una “Comunidad de América del Norte”, el presidente Fox visita, como presidente electo, Washington y Ottawa y plantea una revisión del TLCAN. La coincidencia de que en los tres países, sus presidentes hayan sido electos ese mismo año los hace receptivos a sus vecinos para construir una relación dúctil. Fox plantea a sus contrapartes George W. Bush en Washington y Jean Chrétien en Ottawa incluir los temas pendientes del TLCAN. Emulando a la Unión Europea, plantea fondos de compensación para las regiones más rezagadas de México, una política de “fronteras abiertas” que permita el paso de trabajadores libremente, así como el establecimiento de un “mercado común”. Los presidentes Bush y Chrétien reciben con reservas las propuestas mexicanas, aunque reconocen la importancia de incrementar o fortalecer una relación en tres bandas. Aunque el tema del mercado común queda desechado completamente.<sup>349</sup>

Fox persiste e invita a Bush a su rancho en Guanajuato el 16 de febrero de 2001, donde convence al presidente estadounidense de aprobar un comunicado, conocido como la “Propuesta de Guanajuato”, en donde se establecen principios y objetivos comunes. “Entre nuestras más altas prioridades esta desencadenar el potencial económico de cada ciudadano, para que así cada uno contribuya a estrechar las brechas económicas que separan a nuestras sociedades.” Y prometen consultar al primer ministro canadiense “para esforzarse en consolidar una –comunidad económica norteamericana-, donde los beneficios lleguen a las áreas menos desarrolladas de la región y hacia los grupos más vulnerables.”<sup>350</sup>

Robert Pastor subraya que la falta de visión de los líderes sobre el futuro de esta región o la idea de “Comunidad” que trata de evocar esta nueva etapa, tiene que discutirse a nivel conceptual y práctico. Y una vez que estos dos niveles converjan, se podrá hablar de una Comunidad de América del Norte. El consenso general en los principios puede proveer el marco-guía para la discusión de políticas específicas. Sin embargo, los objetivos norteamericanos se tendrán que discutir en reuniones cumbre de los tres líderes y posteriormente en la asamblea de los representantes del

---

<sup>349</sup> Traducción libre del inglés. Robert Pastor, “Redesigning NAFTA for the 21st Century”, in Robert Pastor, *op cit.*, p. 2-3.

<sup>350</sup> Traducción libre del inglés. “Toward a Partnership for Prosperity: The Guanajuato Proposal, comunicado conjunto, 16 de febrero 2001, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado por Robert Pastor, *ibid.*

pueblo.<sup>351</sup> Pastor propone la creación de tres instituciones: 1) la Comisión Norteamericana (NAC, por sus siglas en inglés), compuesto por 15 individuos distinguidos nombrados por cada país; 2) un Grupo Parlamentario Norteamericano, compuesto por legisladores de los tres congresos; 3) una Corte Permanente Norteamericana en Comercio e Inversión, como mecanismo de resolución de disputas.

#### A. El “bono democrático” y el acuerdo migratorio.

La mayoría de los observadores de las relaciones México – Estados Unidos coinciden en que el triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2 de julio de 2000, le da a su gobierno un alto margen de maniobra internacional. Según Luis Carlos Ugalde,<sup>352</sup> “este triunfo electoral le permite al presidente mexicano remodelar la agenda bilateral y le provee de un aura de legitimidad que le permite introducir la migración a la mesa de negociaciones”. Pero, apunta que estas mismas fuerzas democráticas en México son las que explican el paso de una “luna de miel”<sup>353</sup> diplomática a un estado de casi confrontación política entre Estados Unidos y México.

Como se ha expuesto, la alternancia política en México consume uno de los temas pendientes de la transición a la democracia, ello trae como consecuencia una transformación de sus relaciones y posición en el mundo. Ugalde identifica cuatro formas en las cuales la democratización de México modifica su política exterior y su proceso de toma de decisiones. 1) Multiplica el número de actores involucrados en el proceso, los gobernadores aparecen como actores sobre todo en Estados que han vivido la alternancia política; 2) se “empodera” (*empowerment*) al Congreso mexicano, quien ejerce un papel de comentar y evaluar, y hasta constreñir las maniobras políticas de la rama ejecutiva; 3) se amplía la voz de la opinión pública, la cual influencia indirectamente la política exterior, bajo el impacto de tasas de aceptación al presidente; 4) el triunfo electoral aumenta la legitimidad política y altera las percepciones de los tomadores de decisión en Washington con respecto a México.<sup>354</sup>

La hipótesis del trabajo de Ugalde es que la democratización en México tuvo el efecto de renovar sus relaciones con Estados Unidos, sobre todo basándose en el triunfo electoral de Fox. Se pregunta si el carácter democrático del nuevo gobierno actuó como una fuerza para alterar las relaciones

<sup>351</sup> Robert Pastor, “A North American Community Proposal to deepen NAFTA”, in Robert Pastor, *op cit.*, p. 98-103.

<sup>352</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 115, 131.

<sup>353</sup> Este término es utilizado por varios especialistas citados en este capítulo como Isabelle Vagnoux, Luis Carlos Ugalde, Rafael Fernández de Castro, Rafael Velázquez...

<sup>354</sup> Luis Carlos Ugalde, *ibid.*, p. 116.

bilaterales.<sup>355</sup> Argumenta que Washington normalmente ha sido escéptico de sus contrapartes mexicanas, lo que facilitó el buen inicio de las relaciones bilaterales fue la estrecha relación personal que lograron construir Vicente Fox y George W. Bush.

*a) Por una Comunidad en América del Norte.*

Muy poco tiempo después de ganar la presidencia de México, y al alba de su visita a Canadá y Estados Unidos, Vicente Fox se pronuncia por una política de “fronteras abiertas” en la región norteamericana. Con esta propuesta, Fox contempla la apertura de las fronteras a los trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, aunque paralelamente propone el tema de la energía (por lo que fue muy criticado por la oposición política interna). Argumenta que esta liberalización de los flujos migratorios es compatible y coherente con el principio de integración regional. Las reacciones de los gobiernos de Chrétien y Bill Clinton, así como de los dos principales candidatos a la presidencia de Estados Unidos en noviembre de 2000, George W. Bush (repblicano) y Al Gore (demócrata) se muestran respetuosos pero fríos.<sup>356</sup> La respuesta de Clinton, que termina sus funciones unos cuantos meses más tarde, es más moderada y reconoce: « *avec le temps on assistera à une interdépendance grandissante dans notre hémisphère* ». El candidato Al Gore juzga de “muy problemáticas” (*très problématiques*) las proposiciones de Fox. Finalmente, Bush da su punto de vista: « *Comme vous le savez, je pense que nous devons protéger nos frontières... La difficulté de l'abaissement des frontières tient à la grande différence salariale entre les deux pays; elle provoquerait un immense afflux de Mexicains au nord* ». <sup>357</sup>

En este primer viaje al extranjero (agosto de 2000), el presidente mexicano electo propone la profundización de la integración norteamericana. Fox subraya la idea de que de aquí a 15 años México y Estados Unidos lograrán instaurar esta política de “fronteras abiertas”, lo que permitirá poner fin a la migración clandestina. Este constituye el punto focal y más inmediato de la nueva estrategia mexicana en el reforzamiento de las relaciones con su principal socio comercial. Con esto, Fox busca incluir una cláusula marginalizada por Estados Unidos luego de las negociaciones

<sup>355</sup> Ahí el paralelo con el gobierno de Salinas no se ajusta, ya que el gobierno mexicano *issu* de las elecciones de 1988 toma posesión en medio de una fuerte contestación interior; lo que no impide que se logre una buena relación entre los dos presidentes y que se firme el TLCAN.

<sup>356</sup> Francisco Alba, “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, in Bernardo Mabire (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, Colegio de México, 2003, p. 109.

<sup>357</sup> Patrice De Beer, “Vicente Fox souhaite l'abaissement de la frontière américano-mexicaine”, *Le Monde*, 26 de agosto 2000.

del TLCAN en los años noventa, donde el presidente, Carlos Salinas (1988-1994) lo excluía a cambio de no incluir el tema del petróleo mexicano.

En una visita posterior a Washington, Fox subraya la necesidad de un cambio cualitativo en la relación bilateral, y defiende la mejora de los términos de la integración, y que ésta se vuelva más “madura”<sup>358</sup>, como la que sostiene con Canadá. La propuesta migratoria constituirá el tema central de esta nueva relación, una relación que debe ir más allá del mercado, hacia una integración más completa.

En Ottawa (agosto 2000), el presidente mexicano y su ministro del exterior, Jorge G. Castañeda, exponen al primer ministro canadiense, Jean Chrétien (recientemente reelecto), seguir el camino de la Unión Europea en materia de integración,<sup>359</sup> creando fondos de compensación. Fox propone el TLCAN-Plus, un esquema que incluya no solamente el movimiento libre de mercancías, sino de trabajadores. Y declara que tiene en mente el modelo de la Unión Europea, donde las economías avanzadas ayudan a los países menos desarrollados, como Portugal, España o Grecia, para converger económicamente y convertirse en partes integrantes de la Unión. Imagina un proceso de convergencia económica que permita a México lograr sus objetivos sobre inflación, tasas de interés y otros criterios, así como recibir, simultáneamente asistencia financiera de sus vecinos del norte; lo que ayudaría a reducir el déficit económico que lo separa de ellos.<sup>360</sup>

La argumentación se centra en que Estados Unidos y Canadá ayuden a México para su desarrollo y por ende en la creación de empleos, así, los Mexicanos tendrán menos razones para emigrar hacia

---

<sup>358</sup> Vicente Fox, “Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América”, Washington, 6 de septiembre 2001, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octubre 2001, p. 188.

<sup>359</sup> Para una comparación de los dos modelos de integración se recomienda la lectura de Érika Ruiz Sandoval, “Europa y Norteamérica: ¿Polos opuestos de la integración?”, in Bernardo Mabire (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, Colegio de México, México, 2003, p. 21-51; Gustavo Vega Cánovas, “El futuro de las relaciones económicas México-Estados Unidos: la Unión Europea o el Espacio Económico y de Seguridad de América del Norte”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 153-184; y el antes citado, Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Institut for International Economics, Washington, 2001.

<sup>360</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 125. “Lo que no se dice es que España, por mencionar este caso, le llevó una década de ajustes internos adecuar leyes y procedimientos con aquéllos de sus contrapartes de la Unión Europea, antes de recibir los fondos de compensación. Sus planes y procedimientos se supervisan por órganos de la Unión Europea, se establecen metas económicas comunes; en otras palabras, España, Portugal y Grecia, y los nuevos doce miembros tienen que ajustarse a parámetros que trasciendan su soberanía. Lo más importante es que esta asociación partió de la convicción de que en un proyecto común todos ganan más de lo que pierden. El cálculo final: lo más por lo menos. Esta visión no existe entre los socios de América del Norte.” Luis Herrera-Lasso, “La relación bilateral México-Estados Unidos: ausencia de una visión compartida”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 127.



el norte. Para Chrétien, esta solución no se vislumbra muy realista, ni tampoco para Clinton, todavía en funciones.<sup>361</sup> Según Castañeda en una entrevista subraya: "*These are not negotiating proposals. These are big ideas, a vision... Some will fly, some will not.*"<sup>362</sup>

Según Ugalde, Fox se muestra mal informado, evocando el modelo de la Unión Europea, ya que las condiciones económicas que permitieron a Europa reunirse están ausentes en América del Norte. Para diversos analistas, el presidente mexicano se muestra ingenuo (*naïf*). "Fox antes de su visita a Washington hace una parada en la casa del candidato republicano, George Bush, el cual se muestra abierto a las ideas de Fox. Pero en privado los funcionarios estadounidenses expresan ideas contradictorias con respecto a la expansión del TLCAN, especialmente en lo que concierne a la apertura de los mercados de trabajo, teniendo en cuenta la diferencia salarial entre los dos países. Pero a pesar de esta "utópica" visión, ningún funcionario osa expresar sus dudas o contradecir las propuestas, talvez imposibles, del hombre percibido como el primer presidente democrático de México en los tiempos modernos."<sup>363</sup>

Paralelamente (agosto de 2000), el embajador emérito mexicano, Andrés Rozental (medio hermano de Castañeda) forma un grupo de trabajo con veinte especialistas mexicanos y estadounidenses, representantes de diferentes sectores –privado, sindical, académico, minorías étnicas, religión y función pública-, para estudiar la situación migratoria bilateral. En dos horas, califican unánimemente la situación migratoria de "inaceptable". Explican a Fox que por razones electorales, la campaña presidencial en Estados Unidos crea un ambiente favorable para las negociaciones sobre la migración.<sup>364</sup>

#### b) El "Pacto Guanajuato": por un acuerdo migratorio integral.

Seis meses después del primer encuentro entre Bush y Fox, se vuelven a reunir en el rancho del presidente mexicano en Guanajuato, México. Esta vez, las ideas de Fox habían evolucionado, dejando de lado sus aspiraciones de formar una Unión Norteamericana, propone un *dossier* más

<sup>361</sup> En entrevista, esta versión es confirmada por el embajador canadiense en París, Marc Lortie, quien en la época sirve como *sherpa* del presidente canadiense en asuntos interamericanos. Mary Jordan, "Mexican Touts Open Borders; Visiting President-Elect Pushes N. American 'Convergence'", *The Washington Post*, 25 de agosto 2000.

<sup>362</sup> *Ibid.*

<sup>363</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 125.

<sup>364</sup> U.S.-Mexico Migration Panel, *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility*, Wahington, Carnegie Endowment for International Peace/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2001. Citado por Francisco Alba, *loc cit.*, p. 142.

específico. Fox explica la visión mexicana sobre el asunto, insistiendo en un cambio de la visión unilateral del problema a uno de “responsabilidad compartida”. Pone el acento sobre la “complementariedad del ciclo demográfico”<sup>365</sup> de los dos países. Al término de la reunión, se presenta el comunicado conjunto antes citado, donde se comprometen a reestructurar la relación bilateral, hacia una cooperación más profunda. Anuncian el inicio de las “pláticas” sobre el tema migratorio.<sup>366</sup>

Contra todo lo que se dijo de esta reunión en los medios, Jeffrey Davidow, embajador de Estados Unidos en México de 1998-2003, revela que en realidad el tema más abordado en la reunión entre los dos presidentes es el del –agua-. Davidow cuenta en sus memorias<sup>367</sup> que éste era el tema prioritario en la agenda bilateral con México ya que de camino al rancho de Fox, Bush hace una parada en Texas. Ahí escucha una serie de quejas concernientes al incumplimiento de parte de México del Tratado de Límites y Aguas de 1946, para compartir el agua del Río Bravo. La sequía había azotado Texas desde hace varios años y los tejanos se quejaban de que la distribución del agua por parte de México había estado por debajo de las disposiciones. Por su parte, los Mexicanos sostenían que tenían el mismo problema de sequía y que había muy poco líquido para compartir. Era un foco rojo de la relación bilateral, el hecho de que México había enviado la mitad de lo estipulado. Fox conviene hacer de este tema su prioridad, y demanda al subsecretario de relaciones exteriores de la SRE, Enrique Berruga encontrar una solución, talvez sin querer reconocer que existía una fuerte oposición del lado mexicano para abastecer de agua a los *gringos*<sup>368</sup>. Fox, según Davidow desvía la conversación hacia el tema de la migración. Los dos presidentes terminan la

---

<sup>365</sup> México insiste en la complementariedad demográfica, en el cual en el curso de los próximos 10-15 años se constatarán dos hechos: 1) La disminución de la incorporación de nuevos trabajadores al mercado de trabajo mexicano a causa de la reducción de las tasas de natalidad. Hoy 1.2 millones de Mexicanos llegan a la fuerza de trabajo, en tanto que en el futuro serán sólo 600 mil, la mitad. La presión de creación de empleos en México disminuirá, pero permanecerá significativa en la próxima década. 2) Estados Unidos enfrenta un problema, que es la dificultad del pago de las jubilaciones de la generación *baby boom*. El problema puede ser resuelto de dos maneras: 1) Abriendo de forma ordenada el mercado de trabajo estadounidense (el cual de hecho se encuentra abierto); 2) O con el aumento de la tasa de natalidad de este país, la segunda es poco probable. Después de este periodo, la presión de los dos lados disminuirá. Este estudio es de Rodolfo Tuirán, citado por Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002, p. 120. Por ejemplo, más de 100 millones de estadounidenses y 12 millones de canadienses tendrán 65 años en los próximos 30 años. Fernando Margain & W. Russell Mead, “A Fast Track for Mexico”, 24 de junio 2001, *The New York Times*, p. 13.

<sup>366</sup> Bush/Fox Joint Statement, “Towards a Partnership for Prosperity”, 16 février 2001, [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010220-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010220-2.html). Citado por Pamela Starr, “U.S.-Mexico Relations”, *Hemisphere Focus*, vol. XII, # 2, 9 de enero 2004, p. 3.

<sup>367</sup> Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Grijalbo, México, 2003, p. 313.

<sup>368</sup> Término utilizado por el embajador Davidow. “Gringo” es como los mexicanos nombran coloquialmente a los estadounidenses. Hace algunas décadas el término era peyorativo, y encuentra su origen en la guerra contra EUA en el siglo XIX, y quería decir *green-go* (verde vete) porque su uniforme era de ese color. Hoy en día, el término se ha ido aceptando y es utilizado más frecuentemente por los mismos estadounidenses, encontrándolo divertido.

reunión haciendo promesas significativas, el agua de parte de México y la migración de parte de Estados Unidos.<sup>369</sup>

Como lo expone Isabelle Vagnoux,<sup>370</sup> al inicio, las expectativas de lograr un acuerdo migratorio son muy elevadas. Los dos presidentes llegan al poder con unas cuantas semanas de intervalo, los dos países entran en una “luna de miel” casi eufórica, con pocos antecedentes en la historia. Fox aprovecha la oportunidad de empujar su propuesta sobre la migración, y sugiere una especie de amnistía o regularización de millones de trabajadores ilegales mexicanos en Estados Unidos. El objetivo de Fox y de su ministro de relaciones exteriores, Castañeda, es claro: se trata de abrir la frontera a los individuos como a las mercancías y de regularizar los 3,5 ó 4 millones de inmigrantes clandestinos mexicanos.<sup>371</sup> Pero a pesar de esta percepción favorable, la Casa Blanca expresa sus dudas con respecto a la amnistía, considera que este tema podría percibirse como una recompensa al comportamiento ilegal y que fomentaría en el futuro, en lugar de disuadir, el flujo de inmigrantes ilegales. Sin embargo, el presidente Bush muestra respeto por la audaz propuesta de su homólogo mexicano.

Pero a pesar de sus dudas, la reunión de Guanajuato da como resultado la creación de un grupo de trabajo binacional sobre la inmigración, del lado estadounidense por el secretario de Estado, Colin Powell y el procurador general, John Ashcroft; del lado mexicano por Jorge Castañeda y el ministro del interior, Santiago Creel. Este grupo tiene como misión discutir y encontrar formas para “contar con un marco ordenado para la migración, que garantice un trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas para los migrantes.”<sup>372</sup>

La primera reunión del equipo negociador tiene lugar el 4 de abril 2001 en Washington, el gobierno mexicano presenta una propuesta para un “acuerdo migratorio integral” compuesto por cinco puntos fundamentales: 1) Un programa de trabajadores temporales que tengan los mismos derechos que los estadounidenses. 2) La regularización de la situación migratoria de alrededor de 3.5

---

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 310-313.

<sup>370</sup> Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique...*, *op cit.*, p. 281.

<sup>371</sup> Existen otras cifras que es necesario exponer. Según el *Census Bureau* de Estados Unidos en julio de 2001, hay 37 millones de Latinos en EUA. 60% se asume que son de origen mexicano, esto quiere decir, que aproximadamente 22.2 millones de inmigrantes son de origen mexicano, incluyendo legales e ilegales. Según el censo alrededor de 8.7 millones de estos inmigrantes son nacidos en México y que llegaron después de 1990. Esta cifra de entre 4.5-4.7 millones de mexicanos se piensa que no tienen documentos, lo que hace que 55% de la totalidad de inmigrantes ilegales son mexicanos. Estas cifras y comentarios son de Carlos González, director de la oficina “Latinos” en la embajada de EUA, enero 2003. Citado por Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 125-126,140.

<sup>372</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre 2001, p. 69.

millones de mexicanos. 3) Programas de desarrollo regional en México. 4) Fortalecimiento de programas de seguridad en la frontera, respetando los derechos humanos. 5) La revisión del programa de visas, con la creación de un programa específico para los asociados del TLCAN.<sup>373</sup> El gobierno de Fox no da cifras de los mexicanos sin documentos a los que busca ayudar, ni la amplitud del programa de trabajadores temporales.

En ese momento, según Vagnoux,<sup>374</sup> el gobierno mexicano ya sabe que la “amnistía” (la legalización masiva) encontraría una fuerte oposición en el Congreso estadounidense, particularmente, una parte del Partido Republicano que es más favorable a políticas duras contra la inmigración. “Una buena parte de los dirigentes republicanos desea la aplicación pura y simple de la ley, con la reconducción de los “ilegales” a la frontera. La reforma migratoria no se encontraba en proceso legislativo, pero detentaba un fuerte carácter simbólico: la reforma migratoria sería uno de los primeros temas importantes tratados por la administración Bush y el presidente Fox.”

Es así que el gobierno mexicano emprende una campaña de *lobbying*-cabildeo en Washington y en algunos estados de la unión americana, donde los demócratas, los sindicatos y las organizaciones de latinos o México-estadounidenses apoyan también la regularización. Para los sindicatos, una regularización representa más afiliaciones en sus rangos. Es así que el gobierno mexicano insiste en la regularización, a pesar de la oposición creciente en los medios de comunicación. En julio de 2001, Castañeda apoda al paquete de la reforma migratoria “la enchilada completa” (*the whole enchilada*)<sup>375</sup> e insiste en cinco puntos a pesar de la oposición de algunos gobernadores y congresistas republicanos.

¿Pero cuántos de esos 4.5-4.7<sup>376</sup> millones de trabajadores clandestinos podrían haber demandado la regularización? Según el *Pew Hispanic Center* (PHC) dependería del requisito de años de residencia, a partir de la cual se podría pedir la regularización. Si el plafond es de diez años, 2.3 millones podrían ser elegibles. Si el requisito es a partir de cinco años, 3.4 millones podrían pedirla. Para el programa de trabajadores invitados, el número potencial depende del número de

<sup>373</sup> Rodolfo Tuirán, “La reforma migratoria en Estados Unidos: implicaciones y retos para México”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 139.

<sup>374</sup> Isabelle Vagnoux, “Le clan Bush et les Latinos. Une histoire de famille”, *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, # 97, 2008/1, p. 9-10.

<sup>375</sup> Comentario de Jorge G. Castañeda en la Convención Nacional de la Unión Americana de Empleados de Hoteles y Restaurantes, reunida en Los Ángeles el 17 de julio 2001. Citado por Francisco Alba, *loc cit.*, p. 146.

<sup>376</sup> Al ser cifras de personas que no cuentan con papeles, tampoco se cuenta con un registro exacto de su número, estas son cifras aproximadas, por eso sus variaciones.

trabajadores que son actualmente empleados o necesarios en los sectores clave de la economía estadounidense. Según el PHC, más de 600 mil trabajan en la construcción, más de 700 mil en restaurantes. De entre un millón y 1.4 millones de trabajadores (no autorizados) en la agricultura, se estima que la mitad son de origen mexicano. La propuesta de Fox sobre la regularización y el programa de trabajadores habría comprendido entre 3 y 4 millones de trabajadores.<sup>377</sup>

Semanas después de la reunión de Guanajuato, miembros de la administración Bush comienzan a señalar en privado que las conversaciones deberían ir más lentamente. El embajador Davidow estima que los dos presidentes sí tenían buenas intenciones de llegar a un acuerdo. “Todos en Guanajuato comprendían el significado simbólico; ninguno de los dos presidentes hubieran expuesto a sus dos mejores hombres en una empresa de dudoso éxito. Bush y Fox se comprometen a esta acción al inicio de sus administraciones; pero fueron *naïfs*, ya que ni siquiera estaban conscientes de los límites de su propio poder.”<sup>378</sup>

Ugalde recuerda como pertinente la propuesta que hace Davidow en agosto de 2001, en la cual sugería primero impulsar el programa de trabajadores invitados, lo que era factible políticamente en ese momento; en una segunda etapa ir por la regularización. Castañeda rechaza esta sugerencia, argumentando que una victoria parcial, en sólo uno de los puntos, podría reducir la viabilidad del resto de la propuesta. Para México, la regularización era el elemento clave de este acuerdo.<sup>379</sup>

El autor explica el cambio en la posición del movimiento obrero estadounidense, particularmente de la l’AFL-CIO (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*), la cual ayuda a Fox a poner en forma el apoyo para su iniciativa sobre la inmigración. Durante los años noventa, los sindicatos se oponen a la legalización de trabajadores clandestinos. El crecimiento económico sostenido de este periodo no amenaza los empleos en Estados Unidos, al mismo tiempo se registra una disminución de los efectivos sindicales, lo que estaba reduciendo su poder electoral. La AFL-CIO se da cuenta que es políticamente astuto cambiar de estrategia y encontrar posiciones más flexibles con respecto a la inmigración. La Federación laboral se

<sup>377</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 126.

<sup>378</sup> Jeffrey Davidow, *op cit.*, p. 313.

<sup>379</sup> Luis Carlos Ugalde, *ibid.*, p. 127. Esta versión también en Jazmín Benítez Flores, “La política exterior de México en torno al fenómeno migratorio México-Estados Unidos durante la presidencia de Vicente Fox Quesada”, in Consuelo Dávila Pérez [et al.], *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 479.

compromete a conformar alianzas entre los sindicatos y México, lo que motiva a los trabajadores en Estados Unidos a convertirse en miembros de la federación.<sup>380</sup>

La AFL-CIO y la comunidad de mexicanos-estadounidenses apoyan la propuesta de regularización, pero el programa de trabajadores invitados no favorecía sus intereses políticos. Estos grupos dejan claro al gobierno mexicano que si procedía, primero con el programa de trabajadores invitados, ellos se opondrían a cualquier negociación. Así que de golpe, la administración Fox está en peligro de perder a sus aliados claves para lograr una modificación en las políticas de inmigración. Para prevenir el enfoque parcial sugerido por Washington, Castañeda insiste en el enfoque máximo, es decir, a *the whole enchilada*. Esta expresión coloquial señala que todo el paquete debía ser considerado como un conjunto, regularización y programa de trabajadores invitados, o nada era aceptable para México.<sup>381</sup>

#### - Juego a dos niveles: esquema de Robert Putnam.

Según la metáfora del “juego a dos niveles” o *double-edge diplomacy* desarrollada por Robert D. Putnam,<sup>382</sup> existe una correlación entre el grado de politización de una negociación internacional y el tamaño de su *win-set* o “conjunto de ganancias” aceptables por una mayoría a nivel nacional. En otras palabras el *win-set* ideal para México en este caso son los cinco puntos del acuerdo migratorio integral, enunciado anteriormente. El cual tiene que tener el aval de los *constituencies* internos, es decir, la ratificación del Congreso, la aceptación de la opinión pública, etc. Del mismo modo, el conjunto de ganancias a nivel internacional será el común denominador del conjunto ganador de cada una de las partes negociadoras. Por lo tanto, cuanto mayor sea el conjunto de ganancias, mejores serán las posibilidades de llegar a un acuerdo a nivel internacional porque hay una mayor garantía de que será ratificado en la casa (para eso sirve el cabildeo o *lobbying*). Por el contrario, un pequeño conjunto de ganancias socavará las posibilidades de un acuerdo o, al menos, hará más difíciles las negociaciones. Es así que el entrelazamiento entre los niveles nacional (Nivel I) e internacional (Nivel II), presentado por Putnam, adquiere todo su sentido ya que el destrabar el *win-set* del Nivel I y el II es esencial para llegar a un acuerdo.<sup>383</sup> El hecho de politizar un tema

<sup>380</sup> Luis Carlos Ugalde, *ibid.*, p. 127.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, *Internacional Organization*, # 42, 1988, p. 445.

<sup>383</sup> *Ibid.*, p. 438. Citado por Catherine Durepos, *La théorie du “jeu à deux niveaux” de Robert D. Putnam: la position du Brésil dans les négociations entre le MERCOSUR et l’Union européenne pour la signature d’un accord de libre-*

contribuye a sondear cuál sería el “conjunto de ganancias” que se esperaría ganar, por una mayoría de la población.

La apoteosis de la relación bilateral se prevé para la visita que realiza el presidente Fox a Washington del 4 al 7 de septiembre de 2001. Incidentemente, el presidente Bush ofrece la primera cena de Estado para un jefe de Estado invitado, el cual es el presidente mexicano. De esta forma Bush devuelve la atención al presidente mexicano de ser el primer jefe de Estado invitado por el recién entrado en funciones presidente mexicano. Vagnoux<sup>384</sup> señala que las relaciones entre los dos países nunca habían contado con tal ósmosis, aunque se podría añadir que los presidentes, Carlos Salinas y George H. Bush establecen también una relación bastante dúctil que da como resultado la firma del TLCAN, pero nunca con tanta espectacularidad, ya que Salinas no contaba con la legitimidad democrática de Fox.

En la ceremonia de bienvenida, Fox ejerce presión sobre el acuerdo migratorio declarando que éste tendría que ser completado para el fin de ese año, es decir sólo cuatro meses después. Ugalde relata este evento según fuentes que presencian la visita. Esta declaración toma con la guardia baja a los funcionarios de la Casa Blanca, aunque la noche anterior, los funcionarios mexicanos informan a los estadounidenses de este cambio en la agenda. Se le atribuye a Castañeda el convencer a Fox de este cambio en el calendario de la negociación. El objetivo es tomar a la administración Bush desprevenida para que la propuesta aproveche el *momentum* y así incrementar las posibilidades de éxito en la mesa de negociación. “Bush cortésmente se abstiene de comentar el fin de plazo propuesto por Fox. En cambio ofrece una evaluación honesta de la realidad, expresando su esperanza en que se logre establecer una ruta para que al menos tres millones de indocumentados sean legalizados, pero que la amnistía no estaba contemplada de ningún modo.”<sup>385</sup>

Es así que se empiezan a percibir señales de desviación de la “enchilada completa”, lo que hace que al día siguiente, Fox frente al Congreso de Estados Unidos disminuya la presión, declarando que la “negociación podrá tomar años”.<sup>386</sup> Matizando su declaración del día anterior, donde empujaba el acuerdo migratorio integral para fin del año.

---

*échange*, tesis maestría, Facultad de Estudios Superiores, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Universidad de Laval, Québec, dirección Gordon Mace, diciembre 2008, p. 18.

<sup>384</sup> Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique...*, *op cit.*, p. 282.

<sup>385</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 128.

<sup>386</sup> Kevin Sullivan, “Fox Says Immigration Reform Will Take Years”, *The Washington Post*, 4 de septiembre 2001.

Los legisladores se encontraban divididos. El senador Jeff Sessions, republicano de Alabama propone a Fox un cambio en el lenguaje: “no debemos utilizar la palabra –amnistía-, pero podemos utilizar el concepto, -regularización meritoria- (*earned adjustment*).”<sup>387</sup> El demócrata, Richard Gephardt dijo estar de acuerdo con la propuesta de Fox y sus plazos. El Republicano, Tom Tancredo de Colorado, se oponía a cualquier amnistía para inmigrantes ilegales. En general los Demócratas tienden a apoyar la regularización de trabajadores indocumentados, ya que los sindicatos son afines a este partido, como la AFL-CIO, y con la regularización pretenden aumentar el bajo número de afiliados. Mientras que los Republicanos, se encuentran más a favor de un programa de trabajadores invitados, para llenar la escasez de trabajadores y mantener los salarios bajos en las granjas, agroindustria e industrias de empaque. Aquí se evidencia la razón por la cual Castañeda insiste en *the whole enchilada*, ya que los votos de los Demócratas son necesarios para pasar la “reforma” migratoria. De otra forma los legisladores de ambos lados bloquearían la otra porción del acuerdo, si su parte de la *enchilada* se encuentra fuera del paquete.<sup>388</sup> Aquí se muestra claramente cual es el *win-set* ideal del gobierno mexicano, aunque en realidad Putnam sugiere que hay que ceder en algunas partes para lograr una parte del “conjunto-ganador”. El cálculo que hace Castañeda muestra la dificultad de ceder en alguno de los puntos, ya que el partido opositor bloquearía una de las partes, lo cual daría como resultado un *impasse*.

Pero a pesar de las diferencias partidistas, el presidente Fox es recibido calurosamente por el Congreso de Estados Unidos, hasta ese momento, el único y verdadero oponente al acuerdo integral. Según Ugalde talvez más por la empatía hacia el individuo que por la viabilidad de sus ideas. El 5 de septiembre de 2001, Fox se dirige a una sesión conjunta del Congreso estadounidense, “un honor inusual”.<sup>389</sup> Fox hace hincapié en su legitimidad democrática, y propone un cambio en la relación bilateral sustentado en la “confianza”, palabra que repite en su discurso insistentemente. Con él quiere pasar un mensaje importante al Congreso, que México necesita de Estados Unidos, y que a su vez, Estados Unidos necesita de México, por ello resulta necesario establecer una “nueva relación, una relación madura, plena y equitativa, basada en la confianza

---

<sup>387</sup> Rafael Fernández de Castro, “La migración sobre la mesa de negociación”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002, p. 126. Esta regularización meritoria consiste en la propuesta de que todos aquellos trabajadores ilegales que llevarán trabajando una número determinado de años en Estados Unidos se les regularizaría, pero a cambio tendrían que pagar los impuestos que correspondiesen a los años trabajados.

<sup>388</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 128-129.

<sup>389</sup> *Ibid.*



mutua. *Trust!*".<sup>390</sup> Aquí presenta los cambios que ha sufrido la relación bilateral en términos de interdependencia. Propugna una vez más por la apertura de fronteras, haciendo hincapié en el cambio de las circunstancias de la relación bilateral, "ya que ahora estamos más vinculados, en comercio, turismo o por medio de lazos económicos o familiares; nuestros vínculos son innumerables y crecientes." Y finalmente, habla abiertamente sobre los puntos que contiene su propuesta de reforma migratoria, comprometiéndose a reforzar la seguridad en la frontera.<sup>391</sup>

En reunión con la comisión de migración del Congreso, los senadores se adhieren a la conclusión del grupo de trabajo, calificando la situación migratoria de "insostenible". Después, en el avión presidencial, *Air Force One*, los dos presidentes se muestran de acuerdo para buscar neutralizar el argumento conservador: de que una regularización de clandestinos constituiría un premio para los violadores de la ley.<sup>392</sup> Aunque la regularización se vislumbra como el punto de desacuerdo donde los dos presidentes no estaban dispuestos a ceder.

Las dos visitas de Estado pueden ser consideradas como logros de la diplomacia mexicana. Por una parte, es la primera vez que un presidente mexicano inscribe sobre la agenda bilateral el tema de la migración. Por otra parte, se constata que efectivamente, la administración Bush abre un espacio de diálogo con el fin de llegar a una reforma que tiene un enorme impacto en la relación bilateral.

Una vez expuestos los matices sobre los intereses en juego, nos centraremos en conocer las razones por las cuales Bush y Fox logran establecer un entendimiento en su primera reunión formal.

## **B. El "acuerdo migratorio", las razones de Bush y Fox.**

¿Pero cómo llega la administración Fox a establecer el tema migratorio como prioridad número uno en su relación con Estados Unidos, cuando siempre en este tema había prevalecido la unilateralidad?

Desde su campaña a la presidencia, Vicente Fox expresa su interés por gobernar a todos los mexicanos, incluyendo a aquellos que se encuentran fuera del territorio mexicano. Como presidente

<sup>390</sup> Vicente Fox, "Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América", Washington, 6 de septiembre 2001, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octubre 2001, p. 188.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>392</sup> Rafael Fernández de Castro, "La migración sobre la mesa de negociación", *loc cit.*, p. 127.

electo, Fox visita Estados Unidos y se reúne con miembros de la comunidad mexicana, donde expresa su interés en mantener un diálogo abierto con dicha población. Fox define a los migrantes como “héroes nacionales”. Lo que sin duda marca un cambio en la percepción que se tiene de los migrantes en décadas pasadas. A principios del siglo XX, México cuenta con 13.6 millones de habitantes, los emigrantes llegan a ser considerados como “traidores” a la patria porque se iban a trabajar y a engrandecer al país del norte. Hoy uno de cada 10 mexicanos vive en Estados Unidos.

Desde finales del siglo XIX hasta 1940 el gobierno mexicano impulsa una política de repatriación de aquellos mexicanos que se habían quedado en los territorios anexados y de aquellos expulsados de manera masiva de Estados Unidos, durante las crisis económicas de la primera mitad del siglo (1907, 1921, 1929 y 1939). Al mismo tiempo se lleva a cabo una política de disuasión para desalentar el creciente flujo de emigrantes, que respondían al llamado de los reclutadores del norte. México se consideraba un país de incommensurables riquezas, que necesitaba de toda su gente para salir adelante; incluso requería de inmigrantes de otros países. Lo cual era una verdad demográfica de principios de siglo, es por ello que se les consideraba como traidores.<sup>393</sup> Este autor identifica al menos cinco fases de la política mexicana *vis-à-vis* su emigración: en la primera mitad del siglo XX con una política de disuasión; la segunda etapa, una política de negociación a partir de la Segunda Guerra Mundial (con el Programa Bracero); tres, durante las décadas de los años setenta y ochenta una política de “*laissez-faire, laissez-passer*” o una no política; en los años noventa, una fase de reparación de daños; y finalmente, la actual de carácter propositivo y negociador.

La preocupación de Fox sobre los migrantes es legítima, desde su campaña reitera que la migración sería un tema prioritario en su gobierno. Fox los llama “héroes nacionales” por que se han visto forzados a salir del país, por no encontrar las oportunidades y además contribuyen con decenas de miles de dólares a la economía nacional. En 2003, el Banco de México (BANXICO) estima que los Mexicanos han enviado un poco más de 13,400 millones de dólares a sus familias. En 2004, estas transferencias aumentan poco más de 20%, como cada año, después del 2000, lo que representa el segundo aporte de divisas extranjeras al país después de las recetas petroleras, en sustitución del turismo con 16,613 millones de dólares, y 2% del PIB mexicano.<sup>394</sup> El 2006 alcanza un record

<sup>393</sup> Jorge Durand, “Cien años de política migratoria mexicana: de traidores a héroes”, *La Jornada*, 23 de noviembre 2003.

<sup>394</sup> BBC Mundo, « México : récord histórico de remesas », [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_4226000/4226649.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4226000/4226649.stm) página consultada, marzo 2010.

mundial, con más de 23 mil millones de dólares enviados por estos modestos trabajadores a sus familias en México.<sup>395</sup>

A la administración Fox, se le conoce y critica como el “sexenio de los migrantes” ya que su número aumenta dramáticamente. No hay que olvidar que Fox planteaba una política de “fronteras abiertas”, no para inhibirla sino para regularla. Como se puede observar en la siguiente tabla, el monto de las remesas aumenta, alcanzando porcentajes de hasta un 53% en 2003.

• **Tabla 3. Monto de remesas, 1990 - 2009**

<b>Año</b>	<b>Monto: millones de dólares</b>	<b>Tasa de crecimiento</b>
1990	2 494	
1991	2 660	6,7
1992	3 070	15,4
1993	3 333	8,6
1994	3 475	4,2
1995	3 673	5,7
1996	4 224	15,0
1997	4 865	15,2
1998	5 627	15,7
1999	5,910	5,0
2000	6,573	11,2
<b>2001</b>	<b>8,895</b>	<b>35,3</b>
2002	9,814	10,3
<b>2003</b>	<b>15,041</b>	<b>53,2</b>
2004	18,331	21,9
2005	21,689	18,3
2006	25,689	17,9
2007	26,076	2,0
2008	25,145	-3,6
2009	21,181	-15,7

Fuente: Banco de México, “Las remesas familiares en 2008”, 27 enero de 2009 y CONAPO, “Cuadro VIII.1.1 Monto de remesas familiares anuales, 1990-2009”.

La situación migratoria se agrava, ya que a partir de los años noventa, la política estadounidense ejerce un control más estricto en la frontera, forzando a los migrantes a pasar por lugares más peligrosos. Los migrantes tienen que contratar a grupos de *passeurs* o “polleros” para que les muestren el camino,<sup>396</sup> esto hace que la migración se convierta en parte del crimen organizado.

<sup>395</sup> Frédéric Faux, “Au Mexique, la manne de l'argent des migrants subit le contrecoup du ralentissement américain”, *Le Figaro*, 15 de octubre 2007.

<sup>396</sup> A partir de los años noventa, las políticas anti-inmigración han empujado a los migrantes a atravesar por lugares más peligrosos y a contratar grupos de tráfico de humanos. Los polleros les “ayudan” a cruzar la frontera cada vez más

Además se registra un número creciente de decesos y asesinatos a causa del peligroso paso por la frontera, muchas veces los polleros los dejan en el desierto donde los migrantes se pierden y mueren. Se estima que en este periodo, 300 mexicanos encuentran la muerte cada año, esta cifra aumenta año con año después del 2000, llegando hasta 400 y en 2005 llega a 500.<sup>397</sup>

Fox fue gobernador del Estado de Guanajuato, importante expulsor de migrantes desde hace décadas. Castañeda apunta, “Fox no es alguien que conozca la migración porque ha leído sobre ella, sino porque conoce el fenómeno personalmente.” Como lo apunta Jesús Velasco,<sup>398</sup> Castañeda es el arquitecto de esta propuesta, él conoce como pocos la política estadounidense, ha trabajado ahí como profesor y se le considera una voz crítica de la política mexicana y de las relaciones entre los dos países. Además para Castañeda, éste resultaba un *dossier* importante si se considera que quería ser presidente de México. Con ello lograría allegarse de votos de los nuevos ciudadanos mexicanos, sobretodo después de aprobar el voto de los mexicanos en el extranjero en mayo de 2005. Esto constituiría un logro muy importante.

También, el impulso a un *tel dossier* le permite a Fox demarcarse del viejo régimen en materia de política exterior. Jorge Chabat<sup>399</sup> destaca que desde su campaña, Vicente Fox critica fuertemente la política exterior llevada a cabo por el régimen del PRI. A unos meses de la elección de julio de 2000, Fox declara que: “La prioridad en la política exterior de México después de la Revolución mexicana ha sido la supervivencia del régimen y no la defensa de los intereses nacionales.” En esa entrevista, Fox comparte su visión sobre los problemas que enfrentan México y Estados Unidos. Unos ejemplos: sobre el tema del narcotráfico, culpa a la corrupción por la falta de resultados positivos en la cooperación bilateral contra las drogas, y que ésta corrupción se debe al régimen autoritario prevaleciente en México. Ahí denuncia también al proceso de certificación antidrogas como una “farsa” que debe terminar. En cuanto a la migración señala la necesidad de considerar un “acuerdo migratorio satisfactorio”. Finalmente, con respecto al intercambio comercial, señala la

---

peligrosa. El costo del viaje de puerta a puerta es de 1,500 dólares. Marc Cooper, “À la frontière mexicaine: plutôt mort que pauvre”, *Books*, # 9, octubre 2009, p. 24.

<sup>397</sup> Marc Cooper presenta la evolución en las cifras..., *ibid.*, p. 26.

<sup>398</sup> Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, enero-junio 2008, p. 137.

<sup>399</sup> Vicente Fox, “Una nueva agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos”, Washington D.C., marzo 2000, [http://www.vicentefox.org.mx/noticias/eua/nuevaagenda-mex\\_eua.html](http://www.vicentefox.org.mx/noticias/eua/nuevaagenda-mex_eua.html) (página no disponible). Citado por Jorge Chabat, “La política exterior durante el gobierno de Fox: una transición en espera”, División de Estudios Internacionales, Documento de trabajo, CIDE, p. 4-5.

necesidad de profundizar el TLCAN y ampliarlo a fin de que pueda alcanzar cada región del país.<sup>400</sup> En este sentido habla de una revisión del Tratado, “que nos lleve a una mayor integración”.

*a) Bush y los “latinos”.*

Según varios de los autores aquí citados [Vagnoux, Velasco & Starr],<sup>401</sup> el gobierno de George W. Bush acepta la negociación de un acuerdo migratorio por dos razones fundamentales: 1) su magra legitimidad después de los dudosos resultados electorales que le dan el triunfo;<sup>402</sup> y, 2) su ausente experiencia en el ámbito internacional. México es el único país que Bush conoce, habla español y no es ajeno a la problemática de los migrantes. Según Vagnoux, Bush se muestra dispuesto a una eventual reforma sobre la inmigración y regularización de ciertos “clandestinos”. Y hace cuentas: un cambio radical con respecto a los años 1990 le valdría la simpatía de los electores hispanos para su reelección en 2004, y la eterna amistad y reconocimiento del gobierno mexicano, así como el apoyo de algún sector empresarial. Además los sindicatos, siempre hostiles a los inmigrantes, no rechazarían un flujo controlado de inmigrantes que podrían reclutar en su seno, en tiempos de desafección al sindicalismo.

Bush está ligado a México, por lazos familiares<sup>403</sup> y por haber sido gobernador de Texas, lo que hace que México se convierta en su prioridad en materia de política exterior. Además, por primera vez, su homólogo mexicano, goza de una legitimidad más amplia, nacional e internacional; y un capital político que esta listo a utilizar. La afinidad personal entre los dos presidentes los ayuda a establecer una relación de diálogo y cooperación.

George W. Bush hace patentes los lazos de su familia con la comunidad hispana. La familia Bush instalada desde hace una generación en Texas, Estado fronterizo, es donde los mexicanos y los

<sup>400</sup> Vicente Fox Quesada, “Relación México-Estados Unidos”, Chihuahua, 14 abril 2000. Citado por Jorge Chabat, *ibid.*

<sup>401</sup> Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, COLMEX/CIDE, México, 2010, p. 137-138; Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique...*, *op cit.*, p. 281-282; Pamela Starr, “U.S.-Mexico Relations”, *loc. cit.*, p. 3.

<sup>402</sup> En los comicios de noviembre 2000, el republicano George W. Bush pierde la mayoría del voto popular ante su oponente demócrata Al Gore. Sin embargo, el sistema de elección indirecta estadounidense, así como una decisión de la Suprema Corte de Justicia detiene el recuento de sufragios en el Estado de Florida (de donde su hermano Jeb Bush es gobernador), y dan el triunfo a George W. Bush. Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio...”, *loc cit.*, p. 137; Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 140.

<sup>403</sup> Los lazos de la familia Bush con la comunidad de “hispanos” o “latinos” en Estados Unidos, tocan a casi todos los miembros de la familia. Por ejemplo, el segundo hijo de George H. W. Bush (padre), John Ellis (Jeb) está casado con una mexicana, Columba, y otros miembros de la familia, menos conocidos, se han casado con latinoamericanos. Isabelle Vagnoux, “Le clan Bush et les Latinos...”, *loc cit.*, p. 1-2.

estadounidenses comparten una cultura y un territorio. Jeb Bush como gobernador de Florida suma a la de su hermano una cantidad importante de hispanos. Ellos han entendido la importancia de esta comunidad para los intereses políticos y económicos. “Se trata de la *realpolitik* y de la necesidad de tener en cuenta el peso político de un grupo, tal vez la primera minoría del país, pero que representará un cuarto de la población en el próximo medio siglo.”<sup>404</sup>

Los latinos constituyen poco más de un tercio de la población de Texas y de California, 19% de Florida, 16% del Estado de Nueva York y 14% de Illinois, éstos son Estados que pesan bastante en las elecciones presidenciales. Pero a pesar de estos datos, el número de votantes es todavía muy bajo, a causa de las bajas tasas de naturalización y de inscripción en las listas electorales; también a causa de que la mayoría no ha alcanzado la edad para votar. Como lo explica Isabelle Vagnoux, la familia Bush dentro del Partido Republicano es la que tiene más consciencia sobre este fenómeno. Aunque a pesar de este éxito personal de la familia Bush para ganarse a los Latinos, esto no se ha traducido en una ganancia para los Republicanos, esto por culpa de las medidas hostiles en contra de la inmigración adoptadas desde 1994.<sup>405</sup>

• **Tabla 4. Población hispana: 2000 – 2006.**

Año	Población
2000	35,6
2001	37,1
2002	38,5
2003	39,9
2004	41,3
2005	42,7
2006	44,3

Fuente: U.S. Census Bureau, “Population Estimates”.<sup>406</sup>

Para el gobierno de Bush el tema migratorio constituía el medio para “sellar la amistad con México, proponiendo más visas y la regularización de unos cuatro millones de clandestinos viviendo y trabajando en Estados Unidos”.<sup>407</sup> Pero Vagnoux señala un punto importante, “la mayor parte de los Demócratas y asociaciones hispanas eran favorables, pero, rechazaban que se hiciera una

<sup>404</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> 1º de julio 2000 a 1º julio 2006, 8 de febrero 2008.

<sup>407</sup> “Las relaciones personales de la familia Bush son evocadas en diversas ocasiones para seducir a un electorado hispano que tradicionalmente es demócrata. No se trata solamente de una estrategia de comunicación: el presidente W. Bush nombra a –latinos– para puestos importantes en su gabinete, y propugna por una política migratoria más flexible. En diversas ocasiones ha tenido que enfrentar a su propio partido, el cual muestra una hostilidad ante la apertura de fronteras, lo cual evidentemente amenaza la estrategia de la familia Bush.” Isabelle Vagnoux, *Ibid.* Aunque es importante señalar que las primeras medidas de control de la frontera se dan durante el gobierno de Clinton, demócrata.

excepción sólo para los Mexicanos, y pedían que la medida se hiciera extensiva al conjunto de clandestinos”.

Todo dejaba pensar que el *dossier* migratorio tenía grandes oportunidades de lograrse. Para Fox, la construcción de una relación estratégica con Estados Unidos encuentra un excelente recibimiento. Bush hace su primera visita al extranjero, a México, primera señal favorable de voluntad política. Y es ahí donde Bush declara que México constituiría su prioridad en relaciones internacionales. En esta reunión los dos presidentes desarrollan una relación “dúctil”, apoyada por su afinidad personal (los dos son empresarios, después gobernadores, para después ser presidentes).

Pero el elemento más importante a destacar sobre la actitud de Bush, es que en esa primera reunión (febrero de 2001), Bush tenía menos de un mes de haber entrado en funciones. Las controvertidas condiciones en las que llega al poder seguramente retrasan la planeación inicial de su administración, incluyendo por supuesto, su política exterior hacia México. Además como se menciona anteriormente, Bush carecía de *l’expertise* en el área de las relaciones internacionales, tal vez es por ello la rápida aceptación de los términos que propone Fox. Y además la delegación mexicana contaba con ideas claras sobre el contenido del acuerdo.<sup>408</sup>

## **Sección 2. Fin del acuerdo migratorio: el 11 de septiembre (11/9).**

Los acontecimientos internacionales del periodo 2001-2003 figuran como las causas que disminuyen la convergencia en los intereses comunes. Factores exógenos como los atentados terroristas a Nueva York y Virginia o la negativa de apoyo en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por parte de México a una invasión en Irak traen un impacto negativo en la relación bilateral.

Sin duda los atentados del 11/S constituyen el factor exógeno más determinante de la retractación para llegar a una reforma migratoria, muchos analistas coinciden.<sup>409</sup> La obsesión “securitaria” de

<sup>408</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 140.

<sup>409</sup> Doris Meissner, “After the Attacks: Protecting Borders and Liberties”, *Policy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, #8, nov. 2001 ; Rodolfo Tuirán, “México y el debate migratorio en Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre 2006 ; Jorge Castañeda, “Prólogo”, in Fernández de Castro (coord.), *ibid.*; Riordan Roett, “Mexico and the Western Hemisphere”, in Russell Crandall, Guadalupe Paz & Riordan Roett, (eds.), *Mexico’s Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005; Isabelle Vagnoux, “Le clan Bush et les Latinos. Une histoire de famille”, *loc. cit.*, p. 10-11 et Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique...*, *op. cit.*, p. 282-283 ; Jorge Chabat, “La política exterior durante el gobierno de Fox...”, *loc cit.*, p. 11.

Estados Unidos se impone como una prioridad en la política interna y externa. Sin embargo, encontramos que factores de la política interna también contribuyen a un tal revés. Por ejemplo, Jesús Velasco<sup>410</sup> ofrece una fresca perspectiva sobre esta desviación, él considera que los golpes terroristas no son los únicos culpables de este fracaso. En su estudio, muestra que este arreglo migratorio no se firmaría nunca, con o sin el 11/S. el argumento central es que las divergencias entre los diferentes grupos de interés en Estados Unidos hace imposible una reforma de esta naturaleza.

Según Velasco, la atribución total al fracaso de este *dossier* a un elemento externo, es ignorar totalmente los componentes sustanciales de la política interna estadounidense. La dinámica interna es un elemento sustancial para el análisis de las dificultades de un acuerdo migratorio<sup>411</sup> con México, ya que la inmigración es siempre un asunto de política doméstica de cada país. Por lo que no se debía plantear un “acuerdo migratorio” sino una “reforma migratoria” en la que México poco podía hacer para influirla. Al parecer Castañeda y Fox ignoraron que “las estrategias y tácticas diplomáticas son constreñidas tanto por lo que el otro Estado acepte como por lo que el electorado ratifique.”<sup>412</sup> En este caso podrían ser los ciudadanos vía la opinión pública, pero particularmente el Congreso quién es el facultado, en Estados Unidos para aprobar negociaciones emprendidas con otro Estado. A esto se le llama el “juego a dos niveles” o *double-edge diplomacy*, de Robert Putnam, donde el Nivel I es en donde los líderes estatales, negocian y pactan un acuerdo, el Nivel II es el ámbito de la ratificación del acuerdo, en este caso el Congreso.

### A. Consecuencia para la estrategia bilateral.

Por ejemplo, en una reunión preparatoria de la visita de Fox a Washington para septiembre 2001, se pueden observar las primeras señales de desviación de la “negociación”. Castañeda y Colin Powell tienen una conversación donde el equipo mexicano, compuesto por Rodolfo Tuirán y Gustavo Mohar, insiste en la redacción de un reporte que mostrara los avances de la negociación para cada punto. La propuesta es aceptada por su contra parte estadounidense, pero en el momento de tocar el

---

<sup>410</sup> Humberto Garza Elizondo, Jorge Schiavon & Rafael Velázquez, “Introducción”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, COLMEX/CIDE, México, 2010, p. 18.

<sup>411</sup> Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza”, *loc cit.*, p. 139.

<sup>412</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, *Internacional Organization*, # 42, 1988. Citado por Arturo C. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 228



tema de la regularización, la reunión se anula. Al fin de la reunión Castañeda y Powell explican que en razón de factores de política interna, la propuesta de la regularización no puede alcanzarse.<sup>413</sup>

Las consecuencias de los atentados terroristas desestabilizan, no solamente a la administración Bush, sino también a la estrategia mexicana. La respuesta tardía o titubeante del presidente mexicano, Vicente Fox, para condenar los atentados y de mostrar su solidaridad *vis-à-vis* Estados Unidos, activa la primera fuente de tensión diplomática con el gobierno de Bush. Según observadores, tal vez se pierde una oportunidad única de sellar el pacto de confianza que ofrece Fox algunos días antes en el Capitolio.

Una segunda fuente de tensión es provocada por la participación de México en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU) cuando Estados Unidos endurece su posición con respecto a la búsqueda de soluciones multilaterales. La defensa del multilateralismo de parte de México, se inscribe en su doctrina y práctica de política exterior. Sin embargo, para Estados Unidos, como potencia hegemónica, los acuerdos multilaterales se conciben como medios para promover sus intereses.<sup>414</sup> Estados Unidos decide declarar la guerra a Irak, y requería el voto de México en el CS-ONU. Pero más que apelar a la amistad de México, Estados Unidos utiliza la presión pública y privada para contar con su apoyo.<sup>415</sup> México se alía a la iniciativa francesa que propugna por una solución multilateral del conflicto, esta decisión provoca un enfriamiento diplomático, que no tiene en realidad consecuencias en el resto de las relaciones bilaterales, como las económico-comerciales. Este tema será tratado a detalle en el próximo capítulo, por ahora se muestra el cambio que sufre la relación bilateral de México y Estados Unidos después de los atentados.

El gobierno mexicano se había dejado llevar por la ilusión de una negociación que según ellos iba en ruta. Nunca entendieron que esta negociación mostraba señales de debilitamiento. La prueba es que a pesar de la voluntad del presidente Bush y el contexto político bilateral favorable para

---

<sup>413</sup> Rafael Fernández de Castro, "El acuerdo migratorio en la mesa de negociación...", p. 125.

<sup>414</sup> Condoleezza Rice, "US Security Policy: Protecting the Nations's Critical Infrastructure", *US Foreign Policy Agenda. Electronic Journal of the Department of State*, vol. 6, # 1, marzo 2001. Citado por Jorge A. Schiavon, "Cohabitando con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 72, octubre 2004, p. 208.

<sup>415</sup> Andrew Sellar, "México y Estados Unidos: hacia la cooperación estratégica", *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 94, enero 2006, p. 146.

alcanzar un acuerdo negociado entre los dos países, los múltiples intereses de los grupos de presión y del Congreso son más pesados y dejan la “negociación” en *stand by*.<sup>416</sup>

a) *El falso relance.*

Es así que sólo cuatro días después de que Fox termine su visita en Washington, suceden los ataques terroristas de 11-S. La “luna de miel” entre los dos países llega a su fin, y como lo subraya Ugalde, también llega el agotamiento del bono democrático. El gobierno mexicano intenta en diversas ocasiones relanzar las conversaciones sobre migración, sin embargo no encuentra respuesta favorable de la administración Bush. El argumento principal del gobierno mexicano es que después de los ataques, es más necesario que nunca sacar a los “ilegales” de la sombra, con el fin de obtener información sobre los individuos que se encuentran en territorio estadounidense. Aunado a lo anterior, el gobierno mexicano ofrece sellar su frontera sur y formar parte de una región norteamericana de seguridad.<sup>417</sup>

Según Susana Chacón,<sup>418</sup> esta coyuntura se debió aprovechar, y convencer a los estadounidenses de que la seguridad interna de su país sólo sería posible si los intereses de México se incluyen en la discusión. Dos ex embajadores de México en Estados Unidos, Jorge Montañón y Jesús Reyes Heróles señalan que México no podía avanzar en su política exterior con Estados Unidos hasta que no se estudiara y conociera a su interlocutor, Estados Unidos. Mientras no se acepten las necesidades de los actores involucrados, difícilmente se podrá hablar de una relación bilateral sana.

En la primera reunión de negociadores del *dossier* migratorio en Washington, post 11/S, la parte estadounidense explica las “nuevas necesidades en materia de seguridad nacional”. Los mexicanos, Tuirán y Mohar, agregan un sexto tema a la agenda de negociación, y aceptan “los lazos entre la seguridad nacional y la migración” entre los dos países. El único punto que aceptan los estadounidenses es la coordinación de visas, que imponen a todos sus aliados.<sup>419</sup>

<sup>416</sup> En visita al Estado de México, el 17 de abril 2010, el presidente Barack Obama ratifica su compromiso de lograr una reforma migratoria integral, conforme a las tradiciones de su país, de una nación formada por inmigrantes. Georgina Saldierna & Rosa Elvira Vargas, “Ratifica Obama su empeño por una reforma migratoria integral”, *La Jornada*, 17 de abril 2010. A pesar de este discurso, en febrero de 2011 todavía no se discute ninguna reforma seriamente en el Capitolio.

<sup>417</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 140.

<sup>418</sup> Foro de Política Exterior organizado por *El Universal*, 8 de septiembre 2004, citado por Susana Chacón, *loc cit.*, p. 278.

<sup>419</sup> Rafael Fernández de Castro, “El acuerdo migratorio en la mesa de negociación...”, *loc cit.*, p. 128.

El anuncio de la participación de Bush, en marzo de 2002 a la Cumbre del Financiamiento al Desarrollo celebrada en Monterrey, México, es interpretado como una oportunidad de relanzar las negociaciones. Pero las expectativas mexicanas son decepcionadas una vez más ya que la prioridad más importante de Washington es la “seguridad interna” y no un acuerdo para regularizar inmigrantes. Estados Unidos utilizan la tribuna de esta Cumbre internacional para hacer firmar la puesta en marcha de una “frontera inteligente”<sup>420</sup> entre Estados Unidos, México y Canadá.

Además de la “frontera inteligente” plantean reforzar otros ámbitos de la frontera con México. Por su parte, el gobierno de Fox idea el Plan Centinela, un operativo para vigilar la frontera norte y sur de México con un control de ingreso de extranjeros, orquestado por varias secretarías de Estado con el fin de proteger los “intereses nacionales”. “Con respeto a la soberanía, seguiremos con la lucha contra el terrorismo, cuidando que nuestro territorio no sea tránsito de intereses o de personas que agravien a Estados Unidos.”<sup>421</sup> Todas las acciones implican una estrecha coordinación con los gobernadores de los estados fronterizos y el Instituto Nacional de Migración (INM), y una mayor colaboración con Estados Unidos. Con esto México responde a los intereses estadounidenses, esperando, en reciprocidad, un avance sobre el tema migratorio.

Vagnoux resume de forma un poco caricatural: la respuesta del gobierno de Fox es de acompañar a Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo, esperando que no se olviden de avanzar en la negociación. “México se compromete a combatir el terrorismo a lado de los estadounidenses, sí al refuerzo en las fronteras, sí ataque frontal a los cárteles de la droga, pero a cambio, según el principio de *quid pro quo*, México espera, si no una gran reforma sobre la migración, al menos la regularización de algunos de sus –ilegales-, -que pagan impuestos desde hace años-.”<sup>422</sup> Ella subraya que hasta el ex presidente Salinas sale en defensa de Fox, confirmando que un acuerdo sobre la migración es indispensable.

---

<sup>420</sup> La frontera inteligente es una iniciativa implementada por las agencias fronterizas de México y Estados Unidos, con la idea de promover la seguridad y una mejor gestión de los sistemas de información e infraestructura. En la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, la frontera inteligente supone la transparencia y la eficiencia de los cruces de personas y de productos legales. El objetivo central es de evitar la entrada de terroristas, con la revisión minuciosa de pasajeros y de mercancías. *Governmental Accountability Office* (GAO), 2002 y la Oficina del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*), 2002. Citado por José María Ramos García, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, vol. XLIV-4, #178, 2004, p. 618-619; y Susana Chacón, *loc cit.*, p. 275.

<sup>421</sup> *Reforma*, 19 de marzo 2003, citado por Susana Chacón, *ibid.*

<sup>422</sup> Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique...*, *op cit.*, p. 283.

Según Jorge Chabat,<sup>423</sup> los ataques del 11/S son una buena excusa para el gobierno de Fox sobre sus pobres resultados en el tema. Sin embargo, insiste hasta el final de su sexenio sobre un acuerdo migratorio, a pesar de las evidencias negativas. Esta insistencia desgasta la imagen interna del gobierno “del cambio”, que se muestra poco eficiente para construir acuerdos.

Del otro lado de la frontera, Bush se encuentra “obsesionado” por su ataque a Afganistán y después Irak, el traumatismo de los ataques terroristas llena el vacío político. La administración permanece indiferente a las incesantes llamadas de su vecino, como si no pudiera tratar varios temas a la vez. Fox se declara a favor de un marco legal “que haga claramente la diferencia entre las personas que llegan a Estados Unidos para trabajar y enriquecer a la economía de aquellos que son una amenaza para la seguridad de Estados Unidos”. Pero mismo si el *dossier* migratorio cae en el olvido, los dos textos de Vagnoux defienden la tesis de que existe un interés real de parte de Bush hacia México y la regularización de los inmigrantes, pero “lo que es dramático, es que nunca encontró la forma de transformar ese interés en una política clara”.<sup>424</sup>

Se registra un penúltimo intento de relanzar las conversaciones, en octubre de 2002, en el marco de la reunión de la *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) en Los Cabos, México. Como lo relata Ugalde, el presidente Fox trata de utilizar la Cumbre para buscar un compromiso de parte de Bush para retomar la agenda de la migración. Sin embargo, Bush sólo está interesado en obtener el apoyo de México y de otros miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para su propuesta de desarmar Irak. Fox deja clara la posición de México, la cual se adhiere a las naciones que estarían dispuestas al uso de la fuerza en Irak sólo si este país no cumple con las inspecciones sobre armamento. Muchos medios de comunicación señalan la molestia de Bush cuando México le informa que se abstendría de apoyar su petición para emprender acción militar. A ello se le atribuye que el presidente Bush no haya querido retomar las conversaciones sobre el *dossier* migratorio.<sup>425</sup>

Ugalde cita algunas fuentes diplomáticas que confirman que en una reunión privada en Los Cabos, Bush pide a Fox la renuncia de Adolfo Aguilar Zinser, embajador de México ante la ONU. Aguilar

---

<sup>423</sup> En julio 2006, el segundo secretario mexicano de relaciones exteriores, Luis Ernesto Derbez, prevé que en los próximos meses sería realizable la reforma sobre la inmigración en Estados Unidos, y que sería para la próxima administración estadounidense y mexicana el logro de los “acuerdos binacionales” sobre este tema. Rolando Herrera, “Prevé Derbez acuerdo migratorio en 2007”, *Diario de Juárez*, 28 de julio 2006. Citado por Jorge Chabat, “La política exterior durante el gobierno de Fox...”, *loc cit.*, p. 11-12.

<sup>424</sup> Isabelle Vagnoux, *ibid.*, p. 284.

<sup>425</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 130.

había sido un abierto opositor sobre la posición de Estados Unidos en Irak y el cual apoyaba el enfoque de Francia y Rusia. Fox se niega diciendo que Aguilar había actuado en su nombre.<sup>426</sup>

Finalmente, en noviembre 2002 en la Ciudad de México, en la reunión anual de gabinete de la Comisión Binacional de México-Estados Unidos, formada en 1981, Fox persiste en retomar las conversaciones. La delegación estadounidense no responde y en un mensaje grabado, Bush no hace ningún compromiso y pide paciencia a los Mexicanos.

Seguramente el contexto político interno de Estados Unidos le impedía a Bush tomar una decisión al respecto. Las elecciones de *mid-term* sólo reforzaron el apoyo al enfoque Republicano que se centraba en la agenda antiterrorista y la seguridad. Ugalde cita al legislador mexicano, Samuel Aguilar, quien señala que el que Bush tuviera mayoría en las Cámaras hacía que la reforma migratoria pasara al último de las prioridades.<sup>427</sup>

A esto le siguió la reunión en el rancho de Bush en Crawford, Texas donde se establece la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en marzo de 2003. La ASPAN además de establecer un acuerdo trilateral de “seguridad regional” y de promoción de la “prosperidad” de la región de América del Norte también fue el marco de una serie de reproches por parte de funcionarios mexicanos y estadounidenses sobre los temas de seguridad. Ahí el director de la CIA, Porter J. Gross aseguró que México seguía siendo el “patio trasero” de Estados Unidos, y su frontera porosa y de fácil acceso para terroristas, incluyendo a miembros de Al Qaeda.<sup>428</sup> Independientemente de los comentarios, se firma la ASPAN por los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos.

Existen al menos una tentativa más del gobierno mexicano para relanzar las conversaciones sobre la migración. En la reunión de la APEC celebrada en Bangkok en octubre de 2003, Fox y Bush logran establecer un reencuentro, al que Fox considera como un regreso en la agenda bilateral.<sup>429</sup> Aunque no se contemplan cambios en las estrategias de acercamiento a Estados Unidos ni propuestas negociadoras.

---

<sup>426</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>427</sup> *Ibid.*, p. 130-131.

<sup>428</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 279.

<sup>429</sup> *El Universal*, 20 de octubre 2003 citado por Susana Chacón, *ibid.*, p. 275.

En conclusión, la renuncia de Castañeda en enero de 2003 marca el reconocimiento de que la iniciativa no se lograría avanzar en los próximos años. *La Jornada* apunta que la decisión de Castañeda ya se había vislumbrado durante la reunión de la APEC-Los Cabos en octubre 2002, cuando declara ante reporteros: “el próximo año ya no me verán en Tlatelolco<sup>430</sup>” y además “me da hñeva [sic.] seguir en la Cancillería”.<sup>431</sup> Ugalde cita a Ari Fleisher, vocero de la Casa Blanca el cual acepta que la partida de Castañeda pospone el acuerdo migratorio, ya que Estados Unidos se encontraba más preocupado por Irak y Corea del Norte que por sus vecinos del sur.<sup>432</sup>

Ugalde ofrece una argumentación comparable a la idea de Velasco en cuanto que el paquete propuesto por el gobierno mexicano mismo sin los ataques era una ilusión. “En realidad nunca se sabrá que tan cerca estuvo el gobierno mexicano de lograr un acuerdo migratorio integral.” Aunque recordando el análisis del embajador de Estados Unidos, Jeffrey Davidow que considera un error que la administración Fox hubiera apostado tanto por un solo tema, especialmente uno que era “políticamente inviable”.<sup>433</sup>

## **B. Respuesta unilateral: el muro.**

El cambio en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con la renuncia de Castañeda trae un cambio en la política mexicana *vis-à-vis* Estados Unidos. Luis Ernesto Derbez se encuentra listo para matizar la presión mexicana sobre el tema, pero sigue siendo un *dossier* en prioridad. Para Derbez, un país en vías de desarrollo, como México, debe mantener un perfil bajo. Y acepta “enchiladas parciales” y ayuda de alguna manera a reducir las tensiones, pero no pasa nada en la agenda bilateral de relevancia, salvo los acuerdos de la ASPAN.<sup>434</sup>

En septiembre 2002, el presidente Bush presenta un nuevo plan Nacional de Seguridad Estratégico (NSS, por sus siglas en inglés) que establece la codificación y la definición de los principios del interés nacional.<sup>435</sup> Así como la puesta en marcha de estrategias complementarias sobre las cuales México y Canadá deberán alinearse. El tema central es la Guerra Global contra el Terrorismo

<sup>430</sup> Tlatelolco es una de las sedes de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Ciudad de México.

<sup>431</sup> Juan Manuel Venegas, “Castañeda renunció, confirma Fox”, *La Jornada*, 8 de enero 2003, <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/09/008n3pol.php?origen=index.html> consultado agosto 2010. Anexo IV. “Renuncia de Jorge Castañeda.”

<sup>432</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 131.

<sup>433</sup> *Ibid.*

<sup>434</sup> Pamela Starr, “U.S.-Mexico Relations”, *loc cit.*, p. 7.

<sup>435</sup> Charles W. Parker III, “The U.S. National Security Strategy and the Global War on Terror “Force Multiplier””, Documento de trabajo, División de Estudios Internacionales, CIDE, abril 2005, p. 1.

(GWOT, por sus siglas en inglés), en la cual se busca terminar con las redes terroristas en el mundo y los Estados “truhanes” (*rogue states*). Esta estrategia es ampliamente criticada por prominentes académicos, de ser “unilateral” y “neo-imperialista” en esta política de la Guerra Preventiva contra las amenazas que detentaba el régimen de Saddam Houssein. Además en el afán de encontrar a Estados dispuestos a colaborar con Estados Unidos en esta guerra, la administración Bush establece las “coaliciones de los dispuestos” (*coalitions of the willing*). Las cuales también fueron criticadas, ya que marginaron a las instituciones internacionales para ejecutar las políticas que se habían convertido en “coaliciones de oportunidad”, con todos aquellos Estados que necesitaban a su vez el apoyo de Estados Unidos.<sup>436</sup>

Estados Unidos también crea el Departamento de Seguridad Interna -*Department of Homeland Security* (DHS)-, el cual trabaja en el medio civil para asegurar la seguridad interna de posibles ataques terroristas. Las nuevas políticas de inmigración son administradas por este departamento. En 2003, el DHS absorbe el antiguo servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) y todas las acciones son coordinadas por la Casa Blanca. Este cambio en las instituciones del gobierno federal estadounidense es la reorganización más importantes desde 1947, cuando los departamentos militares son coordinados por el Departamento de Estado.

#### a) *Las políticas anti-inmigración.*

Las operaciones para disminuir la inmigración ilegal continúan y se refuerzan por medio de las acciones de la DHS. El gobierno de George W. Bush establece las operaciones siguientes: *Endgame* (Fin del juego, 2003-2012) que consiste en la deportación de todos los extranjeros que pueden ser “movibles” viviendo en Estados Unidos. La operación *Front Line* (Línea Frontal, 2004-2005), *Return to Sender* (Regreso al Emisor, 2006-2007), *Scheduled Departure* (Salida Programada, 2008), la cual se centra específicamente en la deportación de individuos considerados peligrosos como los “Maras” (Mara Salvatrucha M-13, la M-18, etc.). Estas operaciones nos recuerdan las de los años noventa, donde una dinámica contradictoria se instala entre las dos naciones. Por un lado, Estados Unidos implementa políticas para integrar a México al bloque norteamericano, con el TLCAN-1994. Y por el otro, Estados Unidos emprende políticas de control físico de la frontera. Operaciones que portan nombres con resonancia militar, como la *Gatekeeper*

---

<sup>436</sup> *Ibid.*, p. 23.

en agosto 1994, *Hold-the-line, Safeguard* o *Río Grande*,<sup>437</sup> las cuales tienden a frenar una inmigración que aumenta a causa de la crisis financiera mexicana del “efecto tequila” (1995) y la prosperidad de la economía estadounidense. Correlativamente, se desarrolla un clima anti-inmigrante generalizado prevaleciente, consecuencia de la aprobación de la Propuesta 187<sup>438</sup> en el Estado de California.

El resultado más tangible, en los últimos diez años de la política fronteriza de Estados Unidos es que ha vuelto la frontera más peligrosa, su cruce no disuade a nadie, y causa más muertos.<sup>439</sup> Además, este refuerzo en la vigilancia de la frontera rompe con lo que los expertos llaman la “migración circular” o “migración pendular”. La construcción de barreras en la frontera norte hace en efecto más difícil el cruce, por lo que los migrantes paran de hacer las idas y vueltas de estación en estación.<sup>440</sup> Y rompiendo esta dinámica de ida y vuelta, lo que crea es justamente es lo que quería evitar, la “fijación” en territorio estadounidense.

La política exterior de Estados Unidos tiene como prioridad la guerra contra el terrorismo y los Estados que lo promueven. La permeabilidad de la frontera México-Estados Unidos deviene una carga y una fuente de inseguridad. El presidente Bush apoya el proyecto Kennedy-McCain, el cual según Vagnoux,<sup>441</sup> se adopta por razones ideológicas y estratégicas. “Bush se encuentra atrapado entre: 1) un electorado y funcionarios electos que no se apartan del discurso de la seguridad y que desean detener la ola de inmigrantes de una cultura diferente, no anglosajona; y, 2) entre los grandes agricultores, industriales, propietarios de empresas de servicios, así como de representantes en el Congreso, que quieren, por su parte, el mantenimiento de la inmigración.”

Este contexto de creciente preocupación por la seguridad y el aumento de la población indocumentada da como resultado que en diciembre de 2005 la Cámara Baja apruebe (con 235 votos a favor y 182 en contra) el Proyecto de Ley HR-4447 impulsado por el congresista republicano James Sensenbrenner. Esta ley busca establecer un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la seguridad fronteriza y a garantizar el cumplimiento de las leyes migratorias. Busca

<sup>437</sup> Francisco Alba, “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración...”, *loc cit.*, p. 130.

<sup>438</sup> La Propuesta 187, conocida también como *Save our State* (salvar a nuestro Estado), es una iniciativa nacida en California en 1994, la cual tiene como objetivo prohibir el acceso a los servicios públicos, sanitarios y educativos a los inmigrantes en situación irregular. Esta ley se aprueba (gobernador Pete Wilson), pero es invalidada por la Suprema Corte.

<sup>439</sup> Marc Cooper, *loc cit.*, p. 26.

<sup>440</sup> Jorge G. Castañeda & Héctor Aguilar Camín, “Un futuro para México...”, *loc cit.*, p. 40.

<sup>441</sup> Isabelle Vagnoux, “Le clan Bush et les Latinos...”, *loc cit.*, p. 10-11.



acotar los espacios por donde transita la inmigración indocumentada, ya sea a su ingreso o a su presencia en ese país. Lo preocupante de esta ley es que criminaliza el ingreso y la estadía indocumentada en Estados Unidos; impone sanciones a quienes ayuden, animen o induzcan a las personas a entrar o permanecer en ese país de manera no autorizada, y asigna más recursos y efectivos a las tareas de control fronterizo, al tiempo que ordena el levantamiento de un muro a lo largo de 1,116 kilómetros de los límites con México.<sup>442</sup> En septiembre de 2006, el Senado y Bush aprueban el presupuesto de 1,2 billones de dólares para construir lo que resta del muro que divide a los dos países.<sup>443</sup> El objetivo de Bush es de dar a los ciudadanos una (falsa) sensación de seguridad.

La construcción de un muro entre los dos países constituye una complementariedad a la puesta en marcha de una política más estricta de la frontera. Esta política corresponde a la nueva estrategia de seguridad nacional inspirada de la visión de los grupos conservadores, que han tomado mucha fuerza después de los atentados extremistas islámicos. Después del 11/S, esta parte de la sociedad estadounidense (como los caza migrantes, los presentadores de televisión o los intelectuales como Samuel Huntington o Schlessinger Jr.) emprenden intensas campaña en los medios, en el Congreso y en las entidades locales para impedir la llegada de más extranjeros.<sup>444</sup>

México intenta contener esta posición del debate, pero esta visión conservadora continua imponiéndose. El gobierno mexicano anuncia que la construcción de este muro militarizado iba en detrimento de las relaciones bilaterales. Bush responde que la decisión de un muro militarizado permitiría cerrar las fronteras a la inmigración ilegal para después abrirlas mejor, de forma más ordenada. La lógica parecía contradictoria.

#### b) *ASPAN*.

Todas estas medidas unilaterales impuestas por el gobierno de Bush se ven matizadas con la propuesta de creación del Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la cual se entiende como un mecanismo de “cooperación”.<sup>445</sup> El 23 de marzo de 2005 en el rancho

<sup>442</sup> Rodolfo Tuirán, “México y el debate migratorio en Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español*, octubre-diciembre 2006.

<sup>443</sup> *Agence Française de Presse*, “Bush Gives Green Light for Building US-Mexico Border Fence”, 26 de octubre 2006.

<sup>444</sup> Estos grupos, los “conservadores culturales” reavivan un sentimiento anti-inmigrante, y defienden la patria, la ley y la identidad nacional WASP (*white anglo-saxon protestant*). Estos grupos no son homogéneos, pero tradicionalmente consideran a los inmigrantes como seres inferiores o peligrosos. Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza...”, *loc cit.*, p. 177-180.

<sup>445</sup> Alianza para la Seguridad y Prosperidad de Norteamérica. Susana Chacón, *loc cit.*, p. 265.

de la familia Bush en Crawford, Texas los presidentes, Vicente Fox, George W. Bush y el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin (2003-2006) anuncian esta Alianza; la cual constituye un compromiso de los tres mandatarios para construir un enfoque regional para América del Norte.

¿Que es la ASPAN?<sup>446</sup>

Es un proceso trilateral, permanente, que busca una mayor integración de América del Norte, el cual será evaluado por los mandatarios de manera semestral. A través de esta Alianza, México, Estados Unidos y Canadá comparten los siguientes objetivos:

1. Agenda de Prosperidad. Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través del aumento a la productividad, la reducción de los costos de transacción y de la promoción de una corresponsabilidad con el medio ambiente, la creación de una oferta de alimentos confiable y segura, facilitando el comercio de productos agrícolas y la protección de la población contra enfermedades.
2. Agenda de Seguridad. Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas, previniendo y respondiendo a amenazas dentro de la región. Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.

La presentación de la ASPAN no prevé el establecimiento de apoyos para que México pueda disminuir la disparidad económica en relación con sus socios del TLCAN. Esto formaba parte de una recomendación del Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del Norte, integrado por tres destacados funcionarios de cada uno de los países, Pedro Aspe (México), John Manley (Canadá) y William Weld (EUA).<sup>447</sup>

La Alianza parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias. Complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales en materia económica y de seguridad, y revitaliza otros aspectos de la cooperación en la región para mejorar la calidad de vida; como la inversión en la gente a través de intercambios académicos y científicos.<sup>448</sup>

<sup>446</sup> <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx> consultado enero 2010.

<sup>447</sup> Susana Chacón, *ibid.*, p. 279.

<sup>448</sup> <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx> consultado enero 2010.

Estos planteamientos constituyen una respuesta “parcial” a la tan anhelada ampliación o revisión del TLCAN que propone Fox al inicio del gobierno. Sin embargo, el énfasis en la seguridad regional evidentemente responde a las preocupaciones de Estados Unidos después de los ataques del 11/S. Ya que como lo argumenta Chacón,<sup>449</sup> los intereses en seguridad nacional de Canadá, México y Estados Unidos son muy diferentes, así como la percepción del daño nacional de los ataques terroristas. La autora argumenta que este escenario de incertidumbre externa hubiera podido ser aprovechado mejor por el gobierno de Fox, para que jugara a favor de sus intereses; como el escenario de la Segunda Guerra Mundial donde México logra aprovechar para negociar temas clave para el desarrollo de México como el comercio y el de los Braceros. Chacón identifica un elemento sustancial que impide que la administración de Fox pueda plantear una estrategia más –ofensiva–, ya que Estados Unidos, al alba del siglo XXI, se encuentra en una situación de hegemonía única, lo que desde una percepción del lado débil, se opta por moverse en parámetros tradicionales, sin proponer estrategias distintas o novedosas.

Se sugiere que en términos de negociación, el gobierno mexicano hubiera podido actuar sin tanta prisa. Identificando que la premura era de Estados Unidos, no de México, ni de Canadá. Identifica Chacón, que se trataba de identificar las condiciones que favorecieran a México y a Canadá, lo que hubiera puesto a México en otro nivel, si como el miembro más pequeño pero no el más débil. Curiosamente el más vulnerable era Estados Unidos, lo que hubiera permitido una negociación integral y estratégica como el acuerdo Bracero, a pesar de la oposición del Congreso estadounidense. México hubiera podido aprobar condiciones de seguridad que respondieran a sus problemas de narcotráfico y crimen organizado y no sólo en términos de seguridad nacional estadounidense, particularmente en lo que concierne a las amenazas terroristas. Finalmente, la autora identifica el cambio de mando de Castañeda a Luis Ernesto Derbez como una señal de “debilidad y de falta de continuidad en la política interna” para sus socios.<sup>450</sup>

Castañeda durante su gestión se allega de una gran popularidad y logra establecer relaciones estrechas con sus contrapartes en Canadá y Estados Unidos. Su renuncia logra establecer dos situaciones: por un lado, distiende el conflicto político interno, ya que gran parte de la oposición le achaca llevar a cabo una política exterior de “entreguismo” para con Estados Unidos; y por el otro, rompe con la estrategia y el discurso que venía teniendo la política exterior de México. Había logrado posicionarse como un canciller en búsqueda de acuerdos y alianzas en América del Norte,

---

<sup>449</sup> Susana Chacón, *ibid.*, p. 267.

<sup>450</sup> *Ibid.*, p. 268-269.

pero conflictivo en lo que respecta América Latina. Como por ejemplo la crisis diplomática con Cuba de Fidel Castro con Hugo Chávez de Venezuela. Su renuncia logra distender un poco el conflicto diplomático mexicano-cubano. El tema latinoamericano será tratado en capítulos subsecuentes.

Con su partida, se establece la llegada de Antonio O. Garza como embajador de Estados Unidos en México (el cual se había desempeñado como secretario de gobierno del estado de Texas cuando Bush era gobernador). Tony Garza en la Cumbre de las Américas de 2005 realiza una serie de declaraciones en las que critica la economía mexicana por su dependencia al petróleo y las remesas. Y advierte que la violencia fronteriza ahuyentará la inversión y el turismo.<sup>451</sup> A estas declaraciones contesta el canciller Derbez que ese tipo de comentarios no conducen a cosas positivas, y que además ello no deben de hacerse en público ya que dañan la relación bilateral.



<sup>451</sup> *La Jornada*, 17 de mayo de 2005, citado por Susana Chacón, *ibid.*, p. 280.

## Conclusión

Como puede observarse la más intensa actividad del gobierno de Fox-Castañeda *vis-à-vis* Estados Unidos se da los primeros dos años. De aquí se plantea en efecto un cambio en la dinámica bilateral, propuesta por el presidente mexicano. Sin embargo, la intensidad de los acontecimientos como el 11/S dan al traste con el planteamiento de una relación más equitativa entre los dos países.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia marca, como lo hiciera Carlos Salinas en 1988, una voluntad de reorientar la relación bilateral, en remodelar la relación de México con Estados Unidos. La mayoría de los observadores de esta relación bilateral coinciden en que el triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2 de julio de 2000, le dan a su gobierno un alto margen de maniobra internacional.

Vicente Fox tiene la sensibilidad de plantear el tema migratorio como un problema bilateral de “responsabilidad compartida”. En términos de “interdependencia compleja” esto quiere decir que los temas, independientemente de la voluntad estatal, van construyendo canales formales e informales, y a los gobiernos nos les queda más que administrar esos canales de comunicación interestatal. Como lo señalan Keohane y Nye,<sup>452</sup> estos canales se van incorporando en acuerdos formales, es decir en las agendas de las relaciones interestatales.

Del otro lado de la frontera encuentra una respuesta favorable de su contraparte, el presidente George W. Bush. Se inician conversaciones de alto nivel, donde se plantean elementos en los que ambos gobiernos se comprometen a realizar el tan anhelado acuerdo migratorio.

Aunque la administración Fox se equivoca en la concepción original del asunto, ya que la migración es un asunto de política interna y poco puede hacerse para lograr una negociación en la que el país “débil” logre las condiciones deseadas. Lo único que podría haber hecho el gobierno mexicano es proponer que algunos elementos se integrasen en una “reforma migratoria” y no un acuerdo. Sin embargo, Fox no logra impulsar esta reforma por falta de cálculo político y por razones exógenas a la voluntad de ambas naciones, como los atentados terroristas y el cambio en la agenda.

---

<sup>452</sup> Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, “El realismo y la interdependencia compleja”, in Robert O. Keohane, *Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2005, p. 127-128.

Resulta también curioso que el canciller Castañeda presentara este asunto como un acuerdo, conociendo la naturaleza fragmentada del gobierno estadounidense, donde los grupos de interés y el Congreso ejercen un control muy fuerte dentro de la agenda de política exterior. Si bien al inicio de las administraciones, se abre una ventana de oportunidad, el gobierno mexicano no logró convencer a la otra mitad de las fuerzas políticas estadounidenses. Por que en realidad la coyuntura política no le fue favorable.

Si bien la administración Fox ha sido sumamente criticada por la oposición, particularmente por la “migratización” de la agenda bilateral con Estados Unidos. Lo cierto es que este gobierno logra introducir en los tiempos actuales el tema a la agenda de Estados Unidos, un poco por la coyuntura y por la gravedad del asunto.

La migración es un fenómeno que plantea problemas complejos y se inserta en una lógica global, pero que constituye un envite de la política interna. La construcción de muros fronterizos<sup>453</sup> es una respuesta unilateral a un problema que requiere una comprensión compartida. Primero se tienen que entender los factores que estimulan la migración como los factores de *pull and push*<sup>454</sup> para lograr construir un esquema de migración ordenada y libre. Y segundo entender el interés nacional que motiva un Estado para modificar el *status quo*, así como su estrategia de política exterior.

El alivio de las presiones migratorias dependerá de una profunda transformación de las condiciones estructurales en las que funciona el mercado de trabajo de Estados Unidos, así como de ver incrementadas las oportunidades de trabajo en México. Para transformar esas condiciones se requiere impulsar un crecimiento económico vigoroso, alto y sostenido durante varias décadas para alcanzar importantes aumentos en los niveles de empleo, productividad y salarios.<sup>455</sup>

La política de emigración de México ha sido también una política que permite, fomenta y alienta de forma perversa la salida de miles de mexicanos al año. Utilizada, la emigración, como una “válvula

---

<sup>453</sup> Se señala como dato complementario el número cada vez mayor de los muros fronterizos, al menos 29 muros bien documentados se han construido desde 1989. Pero de todas las categorías de muchos, el único exclusivamente moderno es el que divide México y Estados Unidos (el que corta a todo un continente en dos), el de España en sus enclaves de Ceuta y Melilla anclados en África del Norte, y las barreras invisibles en toda Europa: campos de detención de inmigrantes ilegales que muestran la “deterritorialización” de la frontera europea. Para más información sobre éste último tema, consultar el trabajo de Emilie Beaulieu-Guérrette, “Étrangers derrière les barreaux: La prison dans le dispositif de mise à l'écart des étrangers indésirables en France”, documento en línea.

<sup>454</sup> La teoría de la migración de Everett S. Lee (1966) divide en dos grupos los factores que causan la migración: los factores de expulsión y los de atracción. En general las razones para emigrar son voluntarias o forzadas, económicas o políticas. La migración de Mexicanos hacia Estados Unidos es notablemente económica.

<sup>455</sup> Rodolfo Tuirán, “México y el debate migratorio en Estados Unidos”, *loc cit.*

de escape” para equilibrar la tensión que origina la falta de oportunidades. Además, México se beneficia de las transferencias millonarias que hacen los migrantes a sus familias en territorio mexicano. La importancia de esta fuente de divisas es hoy la segunda más importante en el país después del petróleo.

Desgraciadamente para los migrantes, a ninguno de los dos países les conviene en términos económicos reglamentar esta migración. Esta es la visión más común del fenómeno. Sin embargo, estudios recientes muestran que la clandestinidad y la “criminalización” [sic.] de los migrantes lleva a los resultados que justamente se quieren evitar. *“Les frontières fermées imposent la fixation, y compris la clandestine, tandis que les frontières ouvertes permettent une mobilité souhaitée. Les migrations pendulaires- où les migrants pratiquent des allers-retours fréquents permettent le maintien d’une relation stable avec leur société d’origine.”*<sup>456</sup> Es por ello que se requiere de una visión de “responsabilidad compartida”, una salida unilateral no resuelve un problema en donde las dos partes tienen que asumir un compromiso, asumiendo los costos, pero también los beneficios.

---

<sup>456</sup> Bertrand Badie, Guillaume Devin, *et al.*, *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, Paris 2008, p. 10.

## **Capítulo 4. El dilema de México, entre Estados Unidos y el multilateralismo.**

Virtually by definition, multilateral cooperation leads to the loss of sovereign decision-making power.<sup>457</sup>

Originalmente este capítulo trataría sobre los esfuerzos multilaterales de México durante el sexenio de Fox, y se dividiría en dos apartados. El primero, la actuación de México en los organismos internacionales, ONU y OEA, y el segundo, las estrategias de diversificación hacia otras regiones como: América Latina, la Unión Europea y Asia Pacífico (APEC).<sup>458</sup> Sin embargo, la riqueza participativa de México en la ONU, y los acontecimientos que sacudieron al mundo el 11 de septiembre de 2001 (11/9) hacen que se replantee este apartado.

Después de los ataques del 11/9, la agenda internacional se modifica dramáticamente. El terrorismo, como la nueva amenaza a la seguridad y la paz internacionales cimbran a la comunidad internacional y dan lugar a un serio cuestionamiento sobre la capacidad de prevención, acción y respuesta del multilateralismo, específicamente de la Organización de Naciones Unidas (ONU).<sup>459</sup>

---

<sup>457</sup> Peter Hakim, & Robert E. Litan, "Introduction", in *The Future of North American Integration*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002, p. 26.

<sup>458</sup> En Anexo A. Cap. 4. "Otros esfuerzos multilaterales". Se expone brevemente los esfuerzos del gobierno de Vicente Fox hacia estas tres regiones.

<sup>459</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 213.



A partir de este momento la defensa del multilateralismo, así como de las normas internacionales toman una especial relevancia. Este gobierno impulsa una reforma integral al sistema de las Naciones Unidas, en su funcionamiento, representatividad y órganos de gobierno. Además se lanza por primera vez el debate sobre la pertinencia de que México contribuya con efectivos en las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) de Naciones Unidas.

Si bien, durante este sexenio, existieron diversos esfuerzos en materia multilateral, esta sección se concentra en la participación de México en la ONU, en sus propuestas de reforma al organismo y particularmente su actuación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo bianual 2002-2003. La complejidad internacional de este periodo constituye el caso idóneo para observar si México logra, con esta estrategia multilateral, hacer el contrapeso a su excesiva concentración de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. O si sólo consolida o refuerza esta “bilateralización”. Durante su gestión se presentan una serie de situaciones en las que la organización internacional (ONU), el sistema multilateral y la relación bilateral de México con Estados Unidos se ven perturbados.

Este capítulo presenta las posiciones de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad (2002-2003), donde hace frente a la voluntad de Estados Unidos de invadir Irak. ¿Es que esta participación en defensa del multilateralismo, de la paz y la seguridad internacionales fortalece al máximo órgano mundial? ¿También refuerza la autonomía y el prestigio de México en el concierto internacional? ¿Qué bases utiliza México para la toma de decisiones?

El interés nacional es definido por el gobierno de Fox, el cual establece: 1) Garantizar la seguridad nacional e integridad territorial, para que no se vean afectadas o amenazadas por cambios o acontecimientos que se producen en el exterior; 2) Soberanía en las decisiones: que “las decisiones adoptadas por el Estado en su régimen interno, así como en sus relaciones con otros actores internacionales no sean dictadas por las posiciones de terceros países.”<sup>460</sup>

El conflicto estadounidense-iraquí pone a prueba la independencia de las decisiones de México frente a Estados Unidos. La obsesión securitaria [sic.] del gobierno de Bush hace que éste busque aliados para la intervención. Mientras México buscaba un acuerdo migratorio con Estados Unidos,

---

<sup>460</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, presentado el 21 de mayo 2001. Citado en el capítulo dos, segunda sección “Bases y estrategias de la política exterior (2001-2006)”.

emprende una posición contraria su poderoso vecino en el seno del CS-ONU, evocando su vocación pacifista y resistiendo a las presiones estadounidenses.

La propuesta de reforma a la ONU, con la creación de Amigos de la Reforma, le da a México una presencia destacada en la organización. Además los temas de la aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma-CPI), así como el análisis sobre la pertinencia de participar con efectivos en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) generan en México un acalorado debate sobre el papel activo o reactivo de México frente a la construcción del nuevo orden internacional. “El tema de la CPI evidencia lo difícil para el gobierno mexicano en los que respecta a la definición de su política exterior y su relación con Estados Unidos.”<sup>461</sup>

Como complemento del capítulo anterior, éste analiza desde el ángulo de la participación multilateral de México la tensión existente entre “bilateralismo” y “multilateralismo”<sup>462</sup>. En el apartado anterior, el gobierno de México se concentra en construir una “asociación estratégica” con América del Norte, particularmente con Estados Unidos. Aquí se analiza la estrategia de “diversificación” de las relaciones de México, bajo la modalidad de la “Defensa del Multilateralismo y de las Normas Internacionales”. Con esto, el gobierno obtiene una activa presencia dentro de los foros y las organizaciones multilaterales y es sede de importantes acontecimientos internacionales. “El activismo del gobierno de Fox ayuda a la democratización y al cambio de régimen en México. La diplomacia mexicana participa de forma activa en el ámbito multilateral y los derechos humanos, esto le permite anclar en el exterior la joven democracia mexicana.”<sup>463</sup>

Como lo muestra el trabajo de Ana Covarrubias,<sup>464</sup> desde antes de asumir el poder, el gobierno de Fox, plantea una política de “defensa del multilateralismo”, la cual incluye una diplomacia económica, y asume que “la democracia y el desarrollo integral se encuentran vinculados. La

<sup>461</sup> Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010, p. 165.

<sup>462</sup> “El multilateralismo sirve para institucionalizar las ventajas y reducir el ejercicio arbitrario e indiscriminado del poder, lo cual requiere de un orden hegemónico estable y legítimo.” G. John Ikenberry, “Is American Multilateralism in Decline?”, *Perspectives on Politics*, vol. 1 # 3, septiembre 2003, p. 534.

<sup>463</sup> Arturo C. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 227.

<sup>464</sup> Vicente Fox, “La diplomacia económica de México”, *Foreign Affairs en Español*, edición especial, diciembre 2000, p. 8-9, 16. Citado por Ana Covarrubias, “La política exterior –activa- una vez más”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 30-31.

emergente democracia en México le permite participar más activamente en el escenario internacional.” La autora enumera la actividad presidencial donde se cuenta con alrededor de 100 visitas al exterior y recibe a 180 jefes de Estado y de gobierno.<sup>465</sup>

- México ocupa un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2002-2003);
- Monterrey es sede de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo, organizada por la ONU (marzo 2002);
- Los Cabos, Baja California Sur, celebra la reunión de ministros de comercio de los países de la APEC (octubre 2002);
- Cancún realiza la V Reunión Ministerial de la OMC (septiembre 2003);
- En este mismo mes, en la Asamblea General de la ONU, Fox llama a discutir una reforma de la ONU;
- La Ciudad de México celebra la Cumbre Hemisférica sobre Seguridad (octubre 2003);
- Para marzo 2004, Fox convoca a 14 países para formar el “Grupo Amigos de la Reforma” de la ONU;
- Guadalajara recibe la III Cumbre Gubernamental América Latina y el Caribe-Unión Europea (mayo 2004);
- El gobierno de México suscribe 120 tratados bilaterales y 31 multilaterales.

A pesar de que México ha intentado diversificar en el ámbito internacional sus relaciones económicas y políticas, la realidad geoestratégica del país ha generado una tendencia a “bilateralizar” su política exterior.<sup>466</sup> Pero también, México cuenta con una larga y profunda tradición de defensa del multilateralismo, aunque con este gobierno se plantea abiertamente como una forma de hacer el contrapeso a la excesiva concentración de las relaciones de México con Estados Unidos. Como lo argumenta el canciller mexicano, Jorge G. Castañeda,<sup>467</sup> la participación multilateral de este gobierno, se inscribe dentro de la “nueva estrategia” internacional de México, su objetivo es equilibrar la agenda de política exterior y sus intereses en el extranjero, para desarrollar una actividad más intensa en el escenario internacional:

---

<sup>465</sup> Vicente Fox, “Sexto informe de gobierno”, el cual incluye todo el año 2000, donde se integran también los viajes y convenios firmados por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 31. La lista se complementa con información del libro: Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 216-219.

<sup>466</sup> Jorge A. Schiavon, “Cohabitando con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 72, octubre 2004, p. 198.

<sup>467</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre 2001, p. 67.

Todas las naciones tienden a equilibrar sus relaciones bilaterales asimétricas fortaleciendo vínculos con otros países u otras regiones. Ello resulta prácticamente imposible para México. Por su ubicación geográfica y sus estrechos vínculos con Estados Unidos, nuestro país no puede proponerse equilibrar su política exterior mediante otro esfuerzo bilateral, dando mayor peso a otro país o, incluso, a otra región, toda vez que éste necesariamente tendría un efecto limitado, dada la asimetría de nuestra relación y la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional. [...] Naciones Unidas, como en aquellos organismos internacionales que no forman parte de dicho sistema, ofrecen una forma de equilibrar nuestra agenda de política exterior y nuestra relación con Estados Unidos. Esta es la razón principal que da sustento a nuestra intención de desempeñar un papel más activo en los asuntos internacionales, y también es el vínculo fundamental entre los dos ejes principales de la política exterior de México.

## Plan

Este capítulo se divide en dos apartados, la primera sección expone la participación de México en la ONU, su tradición histórica en cuanto a su actividad multilateral, así como la gestión de México dentro del Consejo de Seguridad (CS) como miembro no permanente para el periodo (2002-2003). El primer punto identifica las bases tradicionales de defensa del multilateralismo de México e identifica su interés para formar parte, después de veinte años, del importante órgano internacional de seguridad. La pertinencia de esta participación se inscribe en un debate nacional, en el cual, la línea defendida por Manuel Tello (hijo),<sup>468</sup> sostiene que: “la participación mexicana en el máximo órgano de la ONU (que debería ser la Asamblea General) le representará dos años de luchas constantes con Estados Unidos, debido a que los intereses que defiende esa nación no son los mismos que los de nuestro país.”<sup>469</sup> Visión tradicional de la política exterior de México, que choca con la estrategia más importante a nivel multilateral del gobierno de Fox.

La segunda sección estudia cuando México se enfrenta a la “peligrosa disyuntiva”<sup>470</sup> de alineamiento o disenso con Estados Unidos en el seno del CS al momento de analizar la intervención en Irak. Ahí se muestran las negociaciones, las posiciones que manifiesta y las alianzas que construye, sobre en el manejo de la crisis de la invasión a Irak. Finalmente, se muestra cómo la opción de México de no apoyar a Estados Unidos en sus acciones belicistas, sin el acuerdo

<sup>468</sup> La referencia se encuentra en el Capítulo 2. Oposición y política exterior, p. 16.

<sup>469</sup> “Nada tenemos que hacer en el Consejo de Seguridad: Tello M.”, *Crónica*, 12 de octubre 2001. Citado por Arturo C. Sotomayor, *ibid.*, p. 250.

<sup>470</sup> Arturo C. Sotomayor, *ibid.*

del Consejo, le trae un distanciamiento con el gobierno de George W. Bush. El análisis de la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, muestra el impacto del conflicto Estados Unidos-Irak, distinguiendo sus orígenes, así como las motivaciones reales para invadir ese país.<sup>471</sup> Se observa la posición de México, las consecuencias en su política interna, así como el impacto en su relación con Estados Unidos. En otras palabras, ¿cuáles fueron las posiciones de México, en qué se sustentaron y qué consecuencias tienen en su política interna, en su política exterior y particularmente en su relación bilateral con Estados Unidos?

La segunda sección trata sobre la crisis del multilateralismo que desata la invasión en Irak, particularmente en la ONU, ante la incapacidad de formar los consensos y que sean aceptados por todos sus miembros. En la segunda parte de su sexenio, el gobierno de Fox emprende un intenso trabajo en la conformación del Grupo Amigos de la Reforma de la ONU (2004). Este Grupo establece los criterios para dicha reforma, poniendo en la mesa de discusión tres temas fundamentales, la membresía, la renovación de los métodos de trabajo y la rendición de cuentas.<sup>472</sup> Se hace un especial énfasis en el tema de la ampliación del Consejo de Seguridad, donde países como Brasil o Japón buscan ser miembros permanentes. México se opone a que Brasil consiga un asiento en el CS, ya que esto lo relegaría aún más de los envites latinoamericanos. Adicionalmente, se presenta el debate interno en México sobre la pertinencia internacional de participar o no en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), las cuales suscitan un debate al interior del gobierno de Fox. También se presentan dos temas que entran en conflicto de intereses con Estados Unidos, pero que constituyen dos éxitos del gobierno de Fox en cuanto a su compromiso a la defensa de los derechos humanos. Primero, la ratificación que hace el gobierno de Fox a la Corte Penal Internacional (CPI); y segundo, la demanda que interpone México contra Estados Unidos por el asunto de 52 mexicanos condenados a muerte sin protección consular.

## **Sección 1. México, el multilateralismo y el Consejo de Seguridad (2002-2003).**

### **A. México y el multilateralismo.**

---

<sup>471</sup> En Anexo B. Capítulo 4. Se presentan los “Orígenes del conflicto EUA-Irak”, así como también “Los motivos de Bush (*jr.*) para invadir Irak”.

<sup>472</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 215 y 217.

“La historia y los principios de la política exterior de México han dado forma a un multilateralismo promotor de la defensa de las normas y las instituciones internacionales. Sin embargo, la vecindad con Estados Unidos y el intenso intercambio comercial entre ambas naciones condicionan su actuación en el escenario internacional, lo cual deriva en un desempeño cauteloso.”<sup>473</sup> Se dice que la política exterior tradicional de México es “pasiva”, “legalista”, “reactiva” y “aislacionista”<sup>474</sup>. Sin embargo, diversos estudios muestran una importante e intensa actividad de México en los foros multilaterales.

México ha emprendido importantes esfuerzos en la materia, ya que además de participar activamente en la construcción de la ONU (San Francisco, 1945) y la OEA (Bogotá, 1948), convoca el Grupo Contadora (1983)<sup>475</sup> el cual constituye el primer esfuerzo multilateral de la región. Además, las trascendentales gestiones del mexicano, Alfonso García Robles a favor de la desnuclearización de la región latinoamericana con el Tratado de Tlatelolco (1967) que le valen el premio Nóbel de la paz; la política exterior activa que emprende el presidente Luis Echeverría (1970-1976), en defensa del “tercer mundo”, realizando alianzas con los países no alineados. Según Ana Covarrubias<sup>476</sup> Fox y Echeverría promueven políticas exteriores activas, percibiendo la necesidad de transformar algunos aspectos del sistema internacional para dar soluciones a dificultades internas. Es así que la dinámica de la política interna influye en la política exterior, por ello se habla de una vinculación *intermestic* (internacional/doméstico). Más allá de las razones, los hechos muestran que México cuenta con una amplia y reconocida trayectoria de participación en foros multilaterales, esta política exterior activa no es nueva, ya que tanto Echeverría como Fox “utilizan el lenguaje de actividad, democracia y derechos humanos, e intentaron que México tuviera una influencia significativa en el sistema internacional”.

Castañeda<sup>477</sup> explica que la política exterior instrumentada por el gobierno de México, responde a un conjunto de nuevas prioridades en la escena internacional, a las que México debe reaccionar de manera congruente y provechosa. El objetivo, “es el de –actualizar- las relaciones de México con

<sup>473</sup> Carlos Rodríguez Ulloa, “México ante el multilateralismo del siglo XXI. Entre los principios de política exterior y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, *Relaciones Internacionales*, # 105, septiembre-diciembre 2009, p. 109.

<sup>474</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2001.

<sup>475</sup> El Grupo Contadora se forma en 1983 por México, Panamá, Colombia y Venezuela con el fin de promover conjuntamente la paz en Centroamérica. Especialmente frente a los conflictos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la gestión diplomática de este Grupo tuvo efectos positivos para ayudar a distender la región de la fuerte violencia que se vivía durante décadas y la cual amenazaba con desestabilizar toda la región.

<sup>476</sup> Ana Covarrubias, “La política exterior “activa”...”, *loc cit*, p. 26-27.

<sup>477</sup> Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMR/SRE, # 64, jul.-oct. 2001, p. 43.

otros Estados, así como su presencia en el escenario mundial, utilizando como base el cambio político originado con las elecciones del año 2000.” Estas elecciones otorgaron al gobierno de Fox, una legitimidad democrática, la cual permitiría insertar a México en la globalidad. Como se observa el “bono democrático” es utilizado por este gobierno como una carta para el impulso de una política exterior estratégica con Estados Unidos, más activa en el ámbito multilateral, logra establecer un contrapeso a la excesiva concentración de las relaciones internacionales de México con su vecino del norte.<sup>478</sup> Además, este gobierno, intenta diferenciarse del PRI, y busca “modernizar” o “poner al día” su participación en la escena mundial.

Rafael Velázquez,<sup>479</sup> en un análisis precoz (2002) de la política exterior de este gobierno, coincide en que “un régimen democrático permite incrementar la capacidad de negociación internacional de México y evita la necesidad de desplegar una política exterior aislacionista-legalista para cubrir los excesos antidemocráticos de los regímenes anteriores”. Tradicionalmente, la política exterior de México evocaba la Doctrina Estrada; la cual reconstruye el principio de no intervención congruente con el derecho internacional. Pero en el caso de México, éste se ejercía para mantener a distancia a Estados Unidos y para que el gobierno post revolucionario pudiera evadir la injerencia externa ante sus abusos autoritarios. Es por ello que la aplicación de esta doctrina también tiene el efecto, de “aislar” a México de muchas cuestiones internacionales. El caso más representativo es la relación que establece el gobierno mexicano con el régimen de Fidel Castro en Cuba.

Para desmarcarse del antiguo régimen y con el fin de insertar a México en la globalidad, el gobierno de Vicente Fox plantea una “modernización” de la política exterior, más intensa, activa y propositiva [sic.]. Aunque reitera que no se desprenderá de la tradicional diplomacia mexicana, que supone ajustar la política exterior de México a las nuevas necesidades y vincularla a la vieja tradición diplomática mexicana en la codificación del derecho internacional.<sup>480</sup> La Cancillería emprende tres acciones centrales: 1) la búsqueda de un asiento en el CS-ONU; 2) el impulso a una

---

<sup>478</sup> Después de su gran victoria, en las elecciones de julio de 2000, Vicente Fox se beneficia de un “bono democrático” que esta listo para utilizar en la escena internacional.

<sup>479</sup> Rafael Velázquez, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿continuidad o cambio?”, in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002, p. 62.

<sup>480</sup> México fue uno de los 51 miembros fundadores de la ONU, y donde forma parte de un grupo especial de diez países para llevar adelante los trabajos para elaborar los reglamentos y las funciones de distintos órganos. Así como una intensa participación en la codificación del derecho internacional del inicio de los trabajos de la ONU. Información de la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). <http://www.cinu.org.mx/onu/mexico.htm> consultada enero 2011.

reforma integral de la ONU; y 3) el fortalecimiento de la OEA, así como una participación en la definición de la nueva agenda internacional;<sup>481</sup> aunque en el último no se registra una actividad significativa.

Después del 11 de septiembre de 2001, la estrategia mexicana se enfrenta al “nuevo unilateralismo” de Estados Unidos. Los atentados cambian las prioridades en el ámbito internacional, la amenaza terrorista afecta la mayoría de los temas de la agenda regional y global y se marcan las siguientes tendencias unilaterales: 1) la urgencia de incorporar a México dentro del perímetro de seguridad de Estados Unidos; 2) la imposición de los parámetros de seguridad estadounidenses en la región y el mundo; y 3) la búsqueda de apoyos internacionales para emprender su lucha contra el terrorismo.

*a) México, la ONU y el Consejo de Seguridad (CS).*

Entonces ¿por qué este gobierno centra su atención en la ONU y opta por presentar su candidatura como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad (CS)? Como se dijo, México siempre ha sostenido una política abierta y franca al multilateralismo; y la ONU siempre se ha encontrado dentro sus prioridades. Aunque en la práctica, México evita durante veinte años participar activamente dentro del CS, lo cual lo enfrenta, como lo señala Sotomayor, a un “déficit de credibilidad” dentro del organismo internacional.<sup>482</sup>

“El gobierno de Fox introduce una serie de cambios en la manera de operar dentro del sistema de Naciones Unidas. La política multilateral se convierte en un eje temático, de tal forma que el gobierno –democrático- decide impulsar nuevos temas en la agenda como: la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el ingreso regular al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU) e, incluso, la discusión sobre la participación de México en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP).”<sup>483</sup>

“El activismo internacional mexicano en los años setenta estuvo impulsado en gran medida por el auge petrolero y respondió sustancialmente, a una aspiración de reconocimiento internacional como

---

<sup>481</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 213.

<sup>482</sup> Arturo Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición...”, *loc cit.*, p. 230.

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 226-230.



potencia media.”<sup>484</sup> En contraste, en el 2000 el activismo de México estuvo impulsado por el cambio de gobierno, donde asume el poder un partido distinto del que había gobernado por más de 70 años. Si bien no es simple la relación entre transición democrática y activismo internacional, Mansfield y Snyder<sup>485</sup> sostienen que las transiciones a la democracia suelen estar guiadas por procesos políticos complejos y accidentados, los cuales alteran la política exterior. Por un lado, el cambio político en algunos países puede hacerlos más propensos al conflicto armado y la guerra, especialmente en regímenes con minorías étnicas y profundas divisiones nacionalistas. O por el contrario, el cambio de régimen puede llevar a los gobiernos a poner en práctica estrategias de cooperación y compromiso con los organismos internacionales. “Estos últimos regímenes en transición necesitan hacerse de credibilidad internacional y pueden requerir la asistencia de instituciones internacionales para poner en marcha reformas de carácter interno.”<sup>486</sup> A esta estrategia los especialistas la llaman, “adquisición de compromisos internacionales vinculantes”,<sup>487</sup> los cuales responden a un contexto de transición hacia la democracia. Según Mansfield y Pevehouse, su propósito es dual, ya que a través del compromiso se envía una señal al exterior de que se está dispuesto a instrumentar cambios profundos en la política interna y, paralelamente, se establecen candados para evitar un retroceso o una vuelta al pasado, una vez que se ha aceptado una obligación internacional. Así que el autor identifica tres mecanismos que guían la táctica de la diplomacia mexicana en Naciones Unidas durante este periodo: la señalización, el compromiso y la atadura internacional.

Así, la búsqueda de una posición en el seno del Consejo de Seguridad y de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas es motivada por una estrategia de “señalización internacional”. La administración Fox en una necesidad de hacerse de credibilidad internacional utiliza las instituciones internacionales para poner en marcha reformas de carácter interno.<sup>488</sup> En este marco, el gobierno de Fox quiere mostrar al mundo que es un país activo, democrático y moderno y que asume compromisos internacionales para adecuarlos en lo interno.

---

<sup>484</sup> Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, in Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, CIDE, Estudios Políticos, # 3, México, 1983. Citado por Arturo Sotomayor, *ibid.*, p. 227.

<sup>485</sup> Edward D. Mansfield & Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge, Mass., 2005; *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2000.

<sup>486</sup> Miles Kahler, *Liberalization and Foreign Policy*, Columbia University Press, Nueva York, 1997, p. 18-19. Citado por Arturo Sotomayor, *ibid.*, p. 228.

<sup>487</sup> Edward D. Mansfield & Jon C. Pevehouse, “Democratization and International Organizations”, *International Organization*, vol. 60, # 1, 2006, p. 137-267. Citado por Arturo Sotomayor, *ibidem*.

<sup>488</sup> Miles Kahler, *Liberalization and Foreign Policy*, Columbia University Press, New York, 1997, p. 18-19. Citado por Arturo Sotomayor, *ibidem*.

Como lo explica Olga Pellicer,<sup>489</sup> “la ONU desempeña un papel importante para adquirir el prestigio que contribuye a mejorar la imagen y legitimidad de México en el mundo, para mejorar su capacidad negociadora en asuntos bilaterales, principal aunque no únicamente con Estados Unidos, y para construir las alianzas y los entendimientos que son fundamentales para posicionarse en la política internacional del siglo XXI”. Desde la formación de este organismo, México participa activamente, además de que distinguidos mexicanos ejercieron un papel preponderante. “En el sistema multilateral se formaron los miembros del servicio exterior más reconocidos, y ha sido en el seno de la ONU donde se ha intentado de manera más exitosa contrarrestar los excesos de la – bilateralización- de las relaciones exteriores del país.”<sup>490</sup> Aparentemente el gobierno de Vicente Fox comparte la visión de la autora, en cuanto a que la búsqueda de la diversificación de las relaciones de México puede y debe hacerse bajo los auspicios del máximo órgano multilateral.

México ha participado en cuatro ocasiones como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (CS),<sup>491</sup> la tercera es motivo de una amplia controversia. Si bien la experiencia de México en el CS-ONU no es nueva, el último intento de pertenecer a dicho Consejo se da a inicios de los años noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas, pero cuando Venezuela presenta su candidatura, México la retira.<sup>492</sup>

#### *b) Debate interno en México, ¿ruptura con el pasado?*

¿Por qué tantos años de ausencia en el Consejo de Seguridad? Sotomayor recuerda que la posición mexicana corresponde a la perspectiva del embajador Manuel Tello quien permanece como representante de México ante la ONU durante siete años consecutivos a fines de los años cincuenta. “Tello se hace conocer en los pasillos de la diplomacia multilateral como el –embajador del no-, y quien no sólo se opuso durante las últimas dos décadas a participar dentro del Consejo y en las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP). Además rechazó los argumentos presentados por

<sup>489</sup> Olga Pellicer, “¿Por qué la ONU?”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 210.

<sup>490</sup> Olga Pellicer, “México en la ONU en momentos de cambio”, in Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, p. 256. Citado por Arturo C. Sotomayor, *ibid.*, p. 225.

<sup>491</sup> El primero en 1946, representado por Alfonso De Rosenzweig Díaz, Luis Padilla Nervo y R. Córdova; y el segundo periodo de 1980-1981, representado por Porfirio Muñoz Ledo. México es electo para un tercer periodo que va del 1º de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2003, representado por Adolfo Aguilar Zinser. Y la cuarta en el periodo 2009-2010, durante el gobierno de Felipe Calderón, donde la actuación de México pasa sin despertar polémica o divergencias internas.

<sup>492</sup> Según Olga Pellicer, México retira su candidatura en “aras de la unidad latinoamericana”. Ver el libro *Constitución y política exterior*, México, Cámara de Diputados/SRE, 1992, p. 105-106. Citado por Rafael Velázquez, *op cit.*, p. 49.

Alemania y Japón para ampliar la membresía del Consejo.”<sup>493</sup> Durante la década de los noventa, la Doctrina Tello<sup>494</sup> le vale a México un “déficit de credibilidad internacional”, ya que las demás naciones, muy probablemente, sabían que no podían contar con México para emprender acciones en otras partes del mundo (o sólo cuando las convocaba él mismo como Contadora, la paz en El Salvador, etc.). La decisión del nuevo gobierno rompe con esta posición tradicional, basada en principios defensores de la soberanía y la no intervención, aceptando la adquisición de nuevos compromisos internacionales.<sup>495</sup> En esta misma tesitura se inscribe el impulso de la defensa y promoción de los derechos humanos, tema central del próximo capítulo. La argumentación del gobierno de Fox al momento de presentar su candidatura es:

Esta aspiración simboliza el nuevo compromiso que México desea plantearse como un actor importante de la vida internacional de principios de siglo. Esta decisión modifica una antigua postura de relativa marginación, pues México había optado por mantenerse alejado del Consejo, salvo en dos ocasiones, producto más de la coyuntura que de una decisión de política liberada. México busca ahora elegirse al Consejo de Seguridad por primera vez después de 20 años de ausencia. Durante su última participación en el Consejo, México veló por el respeto inequívoco de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional. (...) La aspiración de México para ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad está motivada por el propósito de contribuir, de manera más activa, a los esfuerzos a favor de la prevención y solución de conflictos y amenazas a la paz.<sup>496</sup>

Es así que muy temprano en su gestión (diciembre 2000 y enero 2001), el canciller Castañeda anuncia que México inicia las gestiones ante la ONU para ingresar al Consejo de Seguridad para el periodo 2002-2003, como miembro no permanente. También anuncia que “de darse las condiciones, el país participará en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el extranjero, auspiciadas por la ONU”<sup>497</sup>. A inicios de 2001, el gobierno mexicano emprende una intensa campaña para obtener los votos para su asiento como miembro no permanente. Según Sotomayor,<sup>498</sup> la candidatura mexicana se inicia tarde y obstaculiza la candidatura oficial de República Dominicana (país que había presentado su candidatura en 1997) para participar en el

<sup>493</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 229.

<sup>494</sup> Esta doctrina es defendida por Manuel Tello Barraud (padre) y Carlos Tello Macías (hijo), ambos diplomáticos mexicanos. Véase Arturo Sotomayor, “México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, Colegio de México, 2008, p. 242. Citado por Carlos Rodríguez Ulloa, “México ante el multilateralismo del siglo XXI...”, *op cit.*, p. 122.

<sup>495</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 230.

<sup>496</sup> “Candidatura de México al Consejo de Seguridad”, <http://www.un.int/mexico/cs-español.html>, página no disponible, Nueva York, mayo 2001. Citado por Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 49.

<sup>497</sup> Samuel Sosa & Fausto Quinatana (coords.), “Cronología de la política exterior de México, diciembre 2000-abril 2001”, *Relaciones Internacionales*, # 86, may.-ago. 2001, p. 149.

<sup>498</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 229.

Consejo para el mismo periodo. Ambos países no encuentran una salida diplomática, ni tampoco el grupo latinoamericano; al final la decisión recae en la Asamblea General, donde se requiere una mayoría simple para ser electo. Fueron necesarias dos sesiones de votación para que México accediera al Consejo; la cual se da por un amplio margen de 138 votos a favor y 40 en contra (octubre 2001). Este hecho crea un distanciamiento diplomático entre los dos países latinoamericanos, el cual, según el autor, nunca fue enmendado.

Velázquez,<sup>499</sup> señala que la propuesta de México de participar en el CS-ONU fue altamente controvertido en México y en el extranjero. “En el ámbito nacional, muchos observadores pensaron que México participaría en las misiones de paz de la ONU, proporcionando tropas militares, para lo cual muchos actores internos estaban en contra. Por lo que el canciller Castañeda aclara que sólo “de darse las condiciones necesarias”, indicando que no se enviarían necesariamente efectivos militares. Y en el ámbito externo, México tuvo que enfrentar las críticas de otros países que ya habían comprometido su voto con la nación caribeña. Es importante destacar que Cuba otorga su apoyo y voto a México, aun cuando su adversario era una isla vecina.

Este gobierno interpone como prioridad esta candidatura, el encargado de la candidatura de México al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es Porfirio Thierry Muñoz Ledo,<sup>500</sup> quien expone las razones para abandonar la antigua postura, de relativa marginación de México. La decisión corresponde a contribuir de manera activa en los esfuerzos de las Naciones Unidas a favor del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, preceptos que inspiran la formación de la ONU en 1945. México no puede mantenerse al margen de la configuración de una nueva arquitectura de seguridad colectiva que pueda hacer frente a las nuevas amenazas. “La participación de México en el Consejo de Seguridad es congruente con su profunda vocación pacifista.”<sup>501</sup> Esta postura es altamente criticada por el académico Jorge Chabat,<sup>502</sup> quien señala que la paz no puede ser la base para la participación en un órgano de seguridad, el cual discute temas como la guerra.

---

<sup>499</sup> Rafael Velázquez, *op cit.*, p. 50.

<sup>500</sup> Porfirio Thierry Muñoz Ledo Chevannier, es hijo de Porfirio Muñoz Ledo, quien funge durante el sexenio de Fox como embajador de México ante la Unión Europea en Bruselas y quien cuenta con una amplísima carrera política y partidista. Coincidentemente Muñoz Ledo (padre) funge como representante de México en el Consejo de Seguridad en el periodo 1980-1981, cuando Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa (padre de Jorge G. Castañeda Gutman, secretario de Relaciones Exteriores, gobierno de Fox) fungía también como secretario de Relaciones Exteriores, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982). Porfirio Thierry adquiere el rango de ministro en 2002, es miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) desde 1986. Desde 2007 funge como Embajador de México en Marruecos. Gaceta del Senado de la República, Segundo Receso Comisión Permanente, LXI Legislatura, # 27, 11 de julio 2007. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4287&lg=60> consultado marzo 2011.

<sup>501</sup> Porfirio Thierry Muñoz Ledo, “El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, marzo-junio 2002, p. 92-93.

<sup>502</sup> Entrevista con Jorge Chabat, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 12 de enero 2010.

Sin embargo, como se observa dentro de las discusiones sobre el tema de Irak, el haber mantenido una postura firme contra la guerra, le valió a México un gran reconocimiento tanto nacional como internacional.

También Thierry Muñoz Ledo comparte las reservas ante la pertinencia de participar en el CS. El autor identifica dos argumentos por la “no participación” de México: El primero se basa en la existencia del derecho de veto (*per se* va en contra de los principios de política exterior de México) de los miembros permanentes, un derecho preferente en relación con los miembros temporales, y por lo tanto su abuso afecta la capacidad de la ONU para adoptar decisiones en materia de decisión colectiva.<sup>503</sup> “México ha defendido el principio de la igualdad jurídica entre los Estados, y esta diferencia parecía oponerse a dicho principio.” Además si se revisan las diferentes propuestas de reforma de la ONU,<sup>504</sup> se evidencia que el tema del veto es sin duda un tema pendiente en la democratización de la Organización. Y segundo, El alejamiento de México del CS se justifica con los temores de exponer al país a presiones bilaterales a favor de determinadas acciones políticas que podrían colocarlo en una disyuntiva ante las dos grandes potencias en el contexto de la guerra fría. Y que la actuación en el Consejo podría comprometer el apego a los principios de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la libre determinación de los pueblos.

Estos argumentos configuran la corriente de opinión que defiende la Doctrina Tello, según la cual, la participación de México en el CS “obliga al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional y que los compromisos ahí adquiridos generarían disputas con Estados Unidos, lo cual forzaría a México a tomar una posición de alineamiento explícito.” Según Muñoz Ledo, en el marco de la guerra fría esta parece ser la posición más conveniente para evitar conflictos con las potencias. Sin embargo, dentro del marco del “multipolarismo” se elimina el potencial conflicto con la URSS, pero no con Estados Unidos, debido a la posición geográfica de México, nunca con Estados Unidos, como lo deja de manifiesto el diferendo de México frente a Estados Unidos por el tema de Irak.

---

<sup>503</sup> El autor recomienda revisar el discurso pronunciado por el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco Castillo Nájera, en la Primera Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de octubre 1946, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993*, México, SRE/FCE, 1994. Citado por Porfirio Thierry Muñoz Ledo, *ibid.*, p. 94.

<sup>504</sup> Sobre el tema de la reforma de la ONU y la posición de México se revisará más adelante el artículo de Jorge Eduardo Navarrete, “Reforma y contrarreforma: el Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.

## **B. Estados Unidos vs. Irak: la prueba para México.**

Los temas más presentes durante los dos años de gestión de México en el Consejo de Seguridad se encuentran condensados en sus Informes Anuales.<sup>505</sup> El primero va del 16 de junio de 2001 al 31 de julio de 2002 señala: “el año que termina fue uno de los más intensos en la historia del CS, el cual se vio tristemente ensombrecido por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.” Frente a estos hechos el Consejo asume nuevas responsabilidades, aprobando la resolución 1373 (2001), la cual establece el Comité contra el Terrorismo. Se intensifica la labor del Consejo en Afganistán y tras la caída de los talibanes, en el otoño de 2001, el CS apoya la formación de un nuevo gobierno representativo; el Acuerdo de Bonn (5 de diciembre de 2002) estipula una autoridad provisional de gobierno. Con respecto a Irak, se aprueba el mecanismo “petróleo por alimentos” en mayo 2002 y se contribuye a reanudar el diálogo dirigido por el Secretario General.

En el segundo año de gestión, periodo correspondiente entre el 1º de agosto de 2002 al 31 de julio de 2003,<sup>506</sup> el Informe del CS señala que:

Irak ocupa un lugar destacado en el programa de trabajo a partir del verano y el otoño de 2002 y hasta fines del periodo al que se refiere este informe. El Consejo de seguridad logra la unanimidad con la aprobación de la resolución 1441 (2002) y, a pesar de las divisiones que se manifiestan respecto de las medidas que se habrían de adoptar en relación con Irak, se logran aprobar las resoluciones 1472 (2003), 1476 (2003) y 1483 (2003), para poder obrar con unidad de propósitos de cara al futuro de este país.

En el periodo previo al conflicto, la presión internacional ante el desarme de Irak se intensifica, pidiendo el regreso de los inspectores. En un discurso pronunciado por el presidente George W. Bush ante la Asamblea General (AG) el 12 de septiembre de 2002, exige el desarme de Irak, anunciando que Estados Unidos propondría las resoluciones necesarias. El 16 de septiembre, el ex ministro de Relaciones Exteriores iraquí, Naji Sabri, dirige una nota al Consejo de Seguridad en la que acepta el regreso de los inspectores sin condiciones (hacia largo tiempo que el Consejo exigía que Irak aceptara el regreso incondicional de los inspectores de armas). La Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) se reúnen para discutir el régimen iraquí a fin de analizar

<sup>505</sup> “Introducción”, Informe del Consejo de Seguridad a la Asamblea General (correspondiente al periodo comprendido entre el 16 de junio de 2001 y el 31 de julio de 2002), séptimo periodo de sesiones, Suplemento # 2 (A/57/2), <http://www.un.org/spanish/docs/sc/> consultado marzo 2011.

<sup>506</sup> “Introducción”, Informe del Consejo de Seguridad a la Asamblea General (correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de agosto de 2002 al 31 de julio de 2003), 58 periodo de sesiones, Suplemento # 2 (A/58/2), <http://www.un.org/spanish/docs/sc/> consultado marzo 2011.

las medidas para el regreso de los inspectores. Sin embargo, antes del regreso de los inspectores, el Consejo comienza a preparar una nueva resolución, propuesta por el Reino Unido y Estados Unidos. La resolución 1441 es aprobada por unanimidad el 8 de noviembre de 2002, en la cual se decide instaurar un régimen de inspección más estricto y dar a Irak una última oportunidad de cumplir sus obligaciones de desarme. Las inspecciones en Irak se reanudan el 27 de noviembre de 2002 y se prolongan durante el invierno y la primavera de 2003. El Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, expone en el Consejo (5 de febrero 2003) la opinión de su gobierno frente al incumplimiento de Irak. Las deliberaciones del Consejo se centran en determinar si la cooperación de Irak era o no suficiente y si era preciso o no dedicar más tiempo al proceso de inspección. El 24 de febrero, el Reino Unido, Estados Unidos y España presentan un proyecto de resolución en el que piden que el Consejo decida que Irak no aprovechó la última oportunidad que se le concedió con la resolución 1441. Francia, Alemania y la Federación de Rusia proponen que continúen las inspecciones, dentro de ese grupo se encontraba México y Chile. El 20 de marzo de 2003, los representantes permanentes del Reino Unido, de Estados Unidos y Australia informan al presidente del Consejo de Seguridad el inicio de las acciones militares contra Irak.

Como se observa, los informes de la ONU son documentos enlistan los temas discutidos de “forma burocrática y vacía”; pero se requieren “informes analíticos y detallados, que expliquen, por qué algunas resoluciones no lograron la unanimidad, qué estuvo detrás de los disensos, etc.”<sup>507</sup> Sin embargo, para efectos de este análisis, la revisión de fuentes periodísticas, así como de artículos especializados, sí muestran las posiciones y los argumentos de los diferentes países y el lado que asume México.

Durante el otoño 2002 y la primavera 2003, el conflicto estadounidense-iraquí concentra una importante actividad del gobierno mexicano en materia de política exterior. Como se observa, Estados Unidos emprende una campaña abierta de promoción del desarme en Irak en el seno del Consejo de Seguridad, pero en realidad la agenda del gobierno de Bush se concentra en buscar los apoyos internacionales para realizar una presencia militar en el país medio oriental.

---

<sup>507</sup> Esta crítica la presenta el autor analizando los debates de las diferentes posiciones frente a la reforma de la ONU. Con la revisión de los informes se constata el carácter poco detallado y analítico que no permite apreciar los envites reales en juego. Jorge Eduardo Navarrete, *loc cit.*, p. 255.

Adolfo Aguilar Zinser<sup>508</sup> es nombrado representante de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo bianual 1º de febrero 2002 a 31 de diciembre de 2003, justamente durante las negociaciones de los miembros del Consejo ante la demanda estadounidense de endurecer la presión hacia el régimen de Saddam Houssein, quien presumen posee armas de destrucción masiva, químicas y nucleares. Aunque esta demanda inicial comienza a mezclarse con una adicional, donde el gobierno de Bush propugna también por un cambio de régimen.

En la toma de protesta de Aguilar Zinser como embajador en la ONU, los legisladores mexicanos le demandan apegarse a los principios de la política exterior mexicana, consagrados en el artículo 89 constitucional; no-intervención, solución pacífica de las controversias, autodeterminación de los pueblos, etc.<sup>509</sup> México asume la presidencia rotativa mensual en febrero de 2002. El Consejo de Seguridad de la ONU cuenta con 15 miembros,<sup>510</sup> cinco permanentes que son: China, Francia, Estados Unidos, Rusia y Reino Unido, los cuales cuentan con derecho de veto. Los diez restantes se eligen cada dos años y México junto con Colombia ocupan los lugares de América Latina dentro del Consejo. Un año después, Chile sustituye a Colombia, en enero de 2003.

México presenta su programa, el cual busca la transparencia de los procedimientos y el fortalecimiento de los órganos de Naciones Unidas (ONU), un mejor cumplimiento de las labores de desarrollo y lucha contra la pobreza, las enfermedades y los desastres naturales. Aguilar Zinser declara que el Consejo debe limitarse “a intervenir en zonas de conflicto y donde la paz sea amenazada.”<sup>511</sup> México respalda la reforma del Consejo de Seguridad, pero señala que no lo hará mientras se encuentre en ejercicio de la Presidencia. Este programa incluye también, el examen de la situación humanitaria en Irak y en Afganistán. Durante el primer mes en funciones se discuten la nuevas sanciones contra Irak, país que se muestra dispuesto a negociar con funcionarios de la ONU las sanciones impuestas por el foro internacional, incluyendo la entrada de inspectores. Aquí se observa una contradicción con lo que se manejó en los medios de comunicación, donde la opinión pública tenía la percepción de que Irak no cooperaba con la ONU. Ya en febrero 2002, Bush

---

<sup>508</sup> Adolfo Aguilar Zinser funge al inicio del sexenio como consejero de Seguridad Nacional y coordinador del gabinete de Orden y Respeto. Fue miembro del grupo San Ángel en 1995, y amigo de Jorge G. Castañeda. Fue militante del PRD (1993-1995). En 1994, diputado por este partido, aunque terminó su gestión en 1997 como diputado independiente. En octubre de 1997, senador de la República postulado por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En julio del 2000 se convierte en el coordinador de Relaciones Internacionales del presidente Vicente Fox Quesada. Fuente: Presidencia de la República. Muere en un trágico accidente en junio 2005 a los 55 años.

<sup>509</sup> “Ratifica Congreso a Aguilar Zinser para representar a México en la ONU”, *Notimex*, 17 de enero 2002.

<sup>510</sup> Los miembros no permanentes durante este periodo son: México, Chile, Angola, Alemania, España, Camerún, Guinea, Siria y Pakistán.

<sup>511</sup> “Buscara México transparencia y fortaleza en el Consejo de Seguridad”, *Notimex*, 5 de febrero 2002.



vislumbraba como opción una salida militar en Irak, en el caso de que rechazara la inspección de la ONU.<sup>512</sup> Pero es hasta marzo de 2003 que el gobierno estadounidense emprende la ofensiva militar, después de un año de negociaciones y resoluciones.

En marzo de 2002, durante la Conferencia Internacional para el Financiamiento del Desarrollo, organizada por la ONU y con sede en Monterrey, México. Bush asiste con el afán de encontrar los aliados necesarios para su intervención en Irak, esta es la primera aparición del presidente estadounidense en un foro multilateral, después de los atentados del 11/9, lo cual genera grandes expectativas. El gobierno de Fox, por su parte, esperaba que las negociaciones del acuerdo migratorio se reanudaran en ese encuentro. Sin embargo, ninguno de los dos presidentes consigue su objetivo y paralelamente se da una situación inusitada dentro de la Cumbre, cuando el presidente Fidel Castro abandona intempestivamente la reunión internacional. Este hecho marca el epílogo del conflicto diplomático entre México y Cuba (Capítulo 6).

*a) Negociaciones, posiciones y alianzas en el Consejo de Seguridad.*

El presidente George W. Bush intensifica su postura frente a Irak, el 12 de septiembre de 2002 en un discurso pronunciado en la Asamblea General de la ONU, señala: “no vamos a permitir que cualquier terrorista o tirano amenace la civilización con armas de asesinato masivo. Ahora y en el futuro, los estadounidenses vivirán libres, no en el miedo y nunca a merced de cualquier conspiración de alguna potencia extranjera.”<sup>513</sup> Ahí Bush desafía a las Naciones Unidas a adoptar medidas contra Irak, un país que ha estado fuera de la ley por once años... La Casa Blanca publica una lista de 22 resoluciones de la ONU que Irak ha desafiado. Irak por su parte dice que son “mentiras y fabricaciones, impulsadas por la política doméstica estadounidense y un deseo personal de venganza.”<sup>514</sup>

El discurso de Kofi Annan en reacción al discurso de Bush, le pide no tomar acción militar unilateral contra Irak. Pero también reconoce que si Irak se niega a más inspecciones, Naciones Unidas deberá tomar medidas enérgicas.<sup>515</sup> Para ese momento, un comentarista señala: “el

<sup>512</sup> Jodi Enda & Warren P. Strobel, “Bush Again Signals Iraq that Military Action is an Option”, *Pittsburgh Post-Gazette* y *San Diego Union-Tribune*, 14 de febrero 2002.

<sup>513</sup> “President Bush to make a speech before the UN General Assembly regarding an attack on Iraq”, *CBS News*, 12 de septiembre 2002.

<sup>514</sup> Rula Amin, “Former UN Inspector Accused of Spying for the US; Bush Calls for Action on Iraq’s Refusal to Obey Resolutions”, *CNN: Special Report with Aaron Brown*, 13 de septiembre 2002.

<sup>515</sup> Andrew Miga, “Final Offer; President presses UN on Saddam”, *Boston Herald*, 13 de septiembre 2002.

presidente Bush no ha logrado cumplir su promesa de presentar al mundo pruebas concluyentes de que Irak tiene armas de destrucción masiva.” Mientras que el embajador de Irak ante la ONU, Mohammad Al-Douri,<sup>516</sup> niega que tengan armas de destrucción masiva y argumenta que las armas son sólo un pretexto para lanzar un ataque contra Irak con el objetivo de controlar la región y su petróleo.<sup>517</sup>

Durante esa época, las posiciones de los países dentro del CS no se encontraban aún definidas.<sup>518</sup> La visión inicial de Rusia (otro de los cinco miembros permanentes del Consejo) coincide con la de Estados Unidos, el Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Igor S. Ivanov, advierte que Bagdad se “enfrentaría a las consecuencias” de no cooperar con las resoluciones del Consejo.<sup>519</sup> Pero también deja en claro que Rusia todavía tiene la esperanza de evitar un ataque a Irak, donde tiene amplios intereses económicos.

Europa, por su parte se basa en la propuesta del presidente Jacques Chirac de Francia (otro miembro permanente con derecho a veto). Y en entrevista, dice que la propuesta de Estados Unidos de tomar acción militar en Irak es “preocupante” y “contraria al respeto de la ley y autoridad del CS”. Pero señala también que Francia podría considerar un ataque a Irak si éste “persiste en rechazar el regreso incondicional de los inspectores”.<sup>520</sup> En la lucha diplomática, el gobierno de Bush esperaba que México, su aliado y miembro no permanente del Consejo, aprobara su posición, pero se da un raro hecho en las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos, al adherirse a la propuesta francesa.<sup>521</sup> En su discurso ante la Asamblea General, el canciller Jorge Castañeda señala

<sup>516</sup> “Former UN Inspector Accused of Spying for the US; Bush Calls for Action on Iraq’s Refusal to Obey Resolutions”, *CNN: Special Report with Aaron Brown*, 13 de septiembre 2002.

<sup>517</sup> Sobre esta aseveración, Internet está inundado de documentos, testimonios (estadounidenses, extranjeros) y pruebas de que Irak detiene su carrera armamentista a partir de las sanciones de la Segunda Guerra del Golfo en 1991. Las sanciones o bloqueo económico a Irak evidentemente tuvo como consecuencia una difícil situación para el gobierno de Houssein quien no contó con los recursos para seguir con la fabricación de armas. También existen numerosas películas que relatan el proceso de fabricación de pruebas por parte de la administración Bush. Para ello se recomienda ver la película *Fair Game*, basada en hechos reales, donde una alta funcionaria de la CIA se ve envuelta en un escándalo por la comprobación de fabricación de pruebas, donde el gobierno la utiliza como chivo expiatorio. También se recomienda la película, *Green Zone*, la cual muestra a un comando estadounidense encargado de buscar las armas de destrucción masiva en Bagdad, mismas que nunca fueron encontradas. Se muestran las dos posiciones de funcionarios del gobierno de Bush, los que están por la guerra y otros que se cuestionan severamente su papel en Irak. Referencias completas en bibliografía.

<sup>518</sup> Una fuente allegada a la administración Fox, señala que muy tarde en las negociaciones este gobierno no contaba con una posición clara al respecto, de hecho al equipo de –discursos- del presidente Fox les piden dos discursos uno a favor del apoyo a la guerra y el otro en contra.

<sup>519</sup> Julia Preston & Todd S. Purdum, “US Moves to Persuade Security Council to Confront Iraq on Arms Inspections”, *The New York Times*, 14 de septiembre 2002.

<sup>520</sup> “Iraq says inspections are not even an issue; the country’s vice president says the US is going to attack anyway, so why talk about weapons inspections?”, *The Washington Post*, 30 de agosto 2002.

<sup>521</sup> Julia Preston & Todd S. Purdum, *ibid*.

que si Irak no cumple con las condiciones de las Naciones Unidas, México, antes de aprobar el siguiente paso, pedirá “una evaluación más clara de la capacidad de las armas de Irak”, con el acuerdo del Consejo.<sup>522</sup>

Bagdad refuta las acusaciones y señala que lo que mueve a Washington son los recursos petroleros e intereses geopolíticos más amplios. A la posición de Rusia se une el gobierno de China, quien asevera que la respuesta de Bagdad permite abrir el camino de la diplomacia para solucionar el caso. Finalmente México espera por un lado, que Irak cumpla con su promesa de acceso irrestricto a los inspectores, y por el otro, conocer de parte de Blix, las circunstancias del regreso a Bagdad. “La ONU debe estar en posición de corroborar si Irak tiene armas de destrucción masiva -como asegura Estados Unidos- y si las tiene, la manera en que se procedería para eliminarlas”.<sup>523</sup>

Después de esta división, el 8 de noviembre de 2002, se aprueba por unanimidad del CS la resolución 1441,<sup>524</sup> la cual le da derecho individualmente a los miembros del CS a tomar acción militar. Además le da autoridad legal a un país en particular a emprender la guerra, la cual puede ser legal si es emprendida por la autoridad de las Naciones Unidas en el contexto actual, sin una resolución complementaria y específica que, por supuesto, estaría sujeta a un veto de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.<sup>525</sup> ¿Pero Estados Unidos se sentía realmente amenazado por Irak? ¿O eran sólo artimañas para invadir?

Es así que el año termina con tensas negociaciones y la búsqueda de posiciones comunes, más en el objetivo de pedir paciencia a Estados Unidos que en avanzar en las convergencias... Estados Unidos como se observa, está listo para utilizar la fuerza, y la ONU se ve como un obstáculo para sus intereses.

Finalmente, para muchos analistas y para los treinta millones de manifestantes (marcha del 15 de febrero 2003) en todo el mundo,<sup>526</sup> la guerra de Estados Unidos en Irak, no sólo parece inminente

---

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> “Divide respuesta iraquí al Consejo de Seguridad de la ONU”, *Notimex*, 18 de septiembre 2002.

<sup>524</sup> La cual dice: “Irak está y sigue estando en clara violación del contenido de las obligaciones que le imponen las resoluciones del Consejo de Seguridad, que conciernen a las armas de destrucción masiva, así como los misiles balísticos, Irak tiene que empezar a cumplir con dichas obligaciones de desarme.” El incumplimiento por parte de Irak para tomar esta “última oportunidad”, que ofrece la resolución 1441, dará lugar a graves consecuencias para Irak. Michael Dunne, “The United States, the United Nations and Iraq: -Multilateralism of a Kind-”, *International Affairs*, vol. 79, # 2, marzo 2003, p. 274.

<sup>525</sup> *Ibid.*

<sup>526</sup> José Carreño & Ana Anabitarte, “El mundo exige la paz”, *El Universal*, 16 de febrero 2003; “No en nuestro nombre”, *Reuters/AFP/DPA*, 16 de febrero 2003.

sino inevitable, a menos que esta guerra sea detenida por la voluntad popular manifiesta, resistiendo a la retórica belicosa y los preparativos para el conflicto militar. Y lo que para Dunne parece indudablemente claro es que la administración Bush, continuará con su programa con o sin el apoyo del CS-ONU.<sup>527</sup>

En este momento, Francia, Rusia, México y Chile piden en el seno del Consejo de Seguridad un desarme pacífico en Irak.<sup>528</sup> A pesar de la ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad que autorizara la ofensiva, y ante el rechazo de países con derecho a veto como Francia, Rusia y China, el 20 de marzo de 2003, Estados Unidos y su alianza deponen al gobierno de Hussein implementando la “doctrina Bush” y su “guerra preventiva”.<sup>529</sup> Es importante señalar que una nueva resolución nunca fue votada. La posición de México en el CS es que la ONU recupere la posición como el centro de las decisiones.<sup>530</sup>

*b) Posiciones de algunos actores políticos en México.*

La posición de México ante la guerra en Irak es por una solución pacífica y multilateral. El presidente mexicano preocupado por su popularidad, ante la proximidad de las elecciones de medio sexenio (legislativas, renovación de la totalidad de la Cámara de Diputados) se pronuncia contra la guerra, a pesar de que dentro del CS no se vota una nueva resolución. Esta posición pública le otorga un aumento de 10 puntos en la tasa de aprobación, que le da un total de 70% de aprobación, la más alta en todo el sexenio.<sup>531</sup>

En abril de 2003, justamente cuando la invasión a Irak esta en marcha, México preside nuevamente el Consejo de Seguridad, en donde asume la posición de terminar con las hostilidades en Irak, así como buscar los consensos para que se acepte la autoridad de la ONU frente a los conflictos.<sup>532</sup> Esto acorde con la propuesta de política exterior del gobierno de Fox, fortalecimiento al multilateralismo y “que siga avanzando la ONU, a pesar de los reveses que ha tenido”.

<sup>527</sup> Michael Dunne, *loc cit.*, p. 277.

<sup>528</sup> “México pide un desarme pacífico”, *El Universal*, 15 de febrero 2003.

<sup>529</sup> La invasión de Irak provocó una fractura política entre las grandes potencias, que se dividieron entre aquellas que se opusieron activamente a la invasión, como lo fueron Francia, Bélgica, Alemania, Rusia, China (además de otros países que mostraron una oposición pasiva), y aquellos que sí apoyaron públicamente a los Estados Unidos, como fue el caso de Gran Bretaña, España, Polonia, Portugal, Australia, entre otras naciones que integraron la coalición. Sobre la “guerra global contra el terrorismo” (*Global War on Terrorism –GWOT-*) ver: Anexo B. Capítulo 4, “Los orígenes de la guerra en Irak” y “Las razones de Bush”.

<sup>530</sup> “Buscará México que ONU recupere papel como centro de decisiones”, *Notimex*, 1º de abril 2003.

<sup>531</sup> Jorge S. Schiavon, *loc cit.*, p. 217.

<sup>532</sup> “México buscará que se acepte autoridad de la ONU frente a conflictos”, *Notimex*, 28 de marzo 2003.

México hereda un Consejo fracturado por el fracaso de sus miembros para lograr una salida diplomática a la crisis iraquí y por el desdén de Washington a la ONU, al lanzar un ataque militar sin el consentimiento del organismo. La agenda preliminar del Consejo, durante la presidencia de México, incluye una sesión especial para debatir el papel y el fortalecimiento de los organismos internacionales, la cual encabeza el canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez.<sup>533</sup>

Los congresistas mexicanos sostienen una reunión con el embajador Aguilar Zínser. En ella, el embajador, señala que “por instrucciones del presidente Fox, México mantendrá una posición de defensa del multilateralismo y de la paz en el Consejo”, además “actuará con un gran sentido de responsabilidad institucional y con estricto apego a la legalidad”.<sup>534</sup> Al término de la reunión, los legisladores respaldaron el trabajo del Aguilar Zínser, lo instan a que “el papel de México sea el de trabajar por la paz en Medio Oriente.” La bancada del PAN solicita que Aguilar “busque el diálogo, la diplomacia y el entendimiento internacional”. El líder de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, Martí Batrés Guadarrama, externa su confianza y califica de “correcta” la postura del embajador mexicano y reitera que “México no debe ceder a presiones internacionales y condenar enérgicamente las acciones bélicas en el Golfo Pérsico”, en su opinión, “Estados Unidos quebrantó el orden internacional al desencadenar unilateralmente la ofensiva contra Irak, y esto generó una serie de condiciones muy complicadas para la representación de México en el CS-ONU.”<sup>535</sup> Por su parte el PRI, en voz del senador, César Camacho Quiroz, condiciona el apoyo partidista a la “aplicación de una política exterior de Estado, la cual debe apegarse a los principios constitucionales y que atienda las recomendaciones del Senado”.<sup>536</sup> Con ello garantizará el apoyo de todas las fuerzas políticas en México.

*c) Repercusiones para la relación México-Estados Unidos.*

En cuanto a las consecuencias de la relación bilateral, diversos actores reiteran que las relaciones de México y Estados Unidos no fueron trastocadas por la divergencia diplomática por la situación en Irak. Sin embargo, el presidente Fox, aceptó que “Estados Unidos sí estaba decepcionado de

<sup>533</sup> “Inicia México presidencia en ONU, con el objetivo de la paz”, *Notimex*, 1º de abril 2003.

<sup>534</sup> “México actuará ante ONU con absoluto respeto a la legalidad – Zínser”, *Notimex*, 28 de marzo 2003.

<sup>535</sup> “Coinciden PAN y PRD que la voz de México en la ONU sea por la paz”, *Notimex*, 28 de marzo 2003.

<sup>536</sup> “Apoyará PRI a Zínser mientras se aplique política exterior de Estado”, *Notimex*, 29 de marzo 2003.

México, aunque esto no es una situación difícil de contrarrestar.”<sup>537</sup> Fox reconoció que después de la invasión, Bush le llamó y le expresó su decepción ante la falta de apoyo; Fox por su parte expuso las razones de México, y señaló que una vez que pasara la guerra, se reunirán para reconstruir la relación. “Fox explicó las diferencias en torno al conflicto en Irak, al asegurar que la administración Bush optó por el unilateralismo, mientras que México se inclinó por el multilateralismo. Respecto a la presidencia de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, afirmó que a través del embajador mexicano ante Naciones Unidas, Aguilar Zinser, se definirán el tema humanitario y la reconstrucción, además de la unidad y el fortalecimiento del organismo internacional.

El embajador estadounidense ante la ONU, John Dimitri Negroponte indicó a la prensa que su “relación personal” con Aguilar Zinser es “muy buena” y que ambas delegaciones trabajan bien juntas.<sup>538</sup> Por su parte el ex canciller mexicano, Fernando Solana coincide con el análisis del académico, Jorge Schiavon, que la relación bilateral no se verá afectada en su conjunto, ante la “interdependencia” de los dos países.<sup>539</sup>

Esta versión es confirmada en entrevista con el vocero de la presidencia, Rubén Aguilar,<sup>540</sup> quien señala que la comunicación entre los dos presidentes continuó siendo fluida, aunque seguramente había habido un malestar o decepción por parte de Bush, por no haber contado con el apoyo de su amigo mexicano. La percepción en los medios de comunicación es de enfriamiento, aunque en realidad se puede constatar que durante este periodo, si bien Bush pedía el apoyo de México para su presencia en Irak, también se encontraba sumamente distraído con los acontecimientos, le quedaba poco tiempo para emprender acciones en represalia a sus “amigos”<sup>541</sup>.

En una reunión el 11 de abril de 2003 se discuten los retos de la ONU ante las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, ahí se intentaron responder preguntas como: “¿Puede el Consejo

---

<sup>537</sup> “Irak.- Fox reconoce que EUA está decepcionado con México pero asegura que –no es nada que no se pueda superar-“, *Europa Press*, [www.europapress.es](http://www.europapress.es), 9 de abril 2003.

<sup>538</sup> “Inicia México presidencia en ONU, con el objetivo de la paz”, *Notimex*, 1º de abril 2003.

<sup>539</sup> “Descarta ex canciller Solana que se afecte relación México-EU”, *Notimex*, 8 de abril 2003; y, Jorge A. Schiavon, *loc cit.*, p. 196.

<sup>540</sup> Entrevista con Rubén Aguilar, Universidad Iberoamericana, México, 14 de enero 2010.

<sup>541</sup> Un rasgo característico de la personalidad de George W. Bush es que sus prácticas religiosas lo hacen concebir el mundo en dos frentes, “el bueno y el malo”, ahí vemos la famosa frase de “están conmigo o están contra mí”. La lealtad es sumamente importante para él, y es muy probable que Fox haya decepcionado personalmente al mandatario estadounidense. Sin embargo, al margen de las presiones tácitas o explícitas, la relación bilateral en realidad se enfrió pero por razones de política interna, no exclusivos del diferendo por Irak. De hecho, al final de cada sexenio, las relaciones diplomáticas bajan en intensidad.

seguir garantizando la seguridad? ¿Cuál es la posición? ¿Cuál es su función?”.<sup>542</sup> Aunque el tono de algunas naciones participantes privilegiaba las amenazas “no militares”, el foro fue aprovechado por varios de los ponentes para advertir los riesgos latentes derivados de la ofensiva ilegal de Washington contra Irak. El secretario general de la Liga Árabe, Amre Moussa señaló con más ímpetu que “el Consejo fue totalmente dejado de lado durante las últimas tres semanas y se mantuvo callado respecto a la guerra, lo que ha afectado la credibilidad de la ONU”. “Las naciones ya no sienten que pueden recurrir al Consejo cuando vean amenazada su seguridad y la de sus vecinos”.

Días después de esta reunión, donde se cuestiona fuertemente, y con razón, el papel de la ONU. Estados Unidos pide en el CS-ONU el “levantamiento de sanciones” impuestas a Irak en 1990.<sup>543</sup> Aunque varios de los miembros del Consejo, entre los que están Rusia, China, Alemania y Francia, consideran que el levantamiento de sanciones debe estudiarse a fondo para evitar legitimar la acción militar estadounidense. Oficialmente, en mayo 2003, Estados Unidos presenta la resolución que termina con las sanciones y se otorga a sí mismo el control político y el manejo de recursos en Irak, en especial el petróleo. A pesar de que la ONU había buscado un papel más activo en el proceso de reconstrucción iraquí, sólo tendría funciones limitadas a asuntos humanitarios.<sup>544</sup>

La prueba del desastre en Irak para la ONU es cuando el representante del organismo, nombrado por Kofi Annan, Sergio Vieira de Mello muere en un atentado terrorista en Bagdad, junto con otras veinte personas. El atentado terrorista marca el fin de la esperanza de una salida pacífica, auspiciada por la ONU.

<sup>542</sup> “Discute Consejo de Seguridad retos a paz y seguridad”, *Notimex*, 11 de abril 2003.

<sup>543</sup> Según Bush el Consejo debe levantar las sanciones que le impuso hace más de 12 años, en represalia por la invasión a Kuwait en agosto de 1990. Estas sanciones son un instrumento a disposición del Consejo de Seguridad, fundamentadas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En caso de amenaza contra la paz, de ruptura de la paz o de acto de agresión. Se utilizan en dos ocasiones durante la Guerra Fría (1945 a 1990), contra Rodesia (1968) y Sudáfrica (1977). Las sanciones se multiplican desde la desaparición de la URSS y el término de la bipolarización de las relaciones internacionales este/oeste. En la década de los noventa al menos quince regímenes son sancionados por el Consejo de Seguridad de 1990 a 2000: contra Irak (1990), la ex Yugoslavia (1991), la República Federal de Yugoslavia (1992), Libia (1992), Somalia (1992), Haití (1993), etc. El caso iraquí mostró los graves inconvenientes de un embargo global que afecta injustamente a las poblaciones civiles y tiende a ser contra productivo ya que fortalece al régimen en el poder, y al cual se pretende dominar. Por lo tanto, para evitar un impacto humanitario negativo, es necesario que las sanciones tengan como objetivo a los responsables de la política o de la situación combatida; ya sea un gobierno, un movimiento o cualquier otra entidad. El de Irak es un embargo de armas, económico, financiero y comercial que tiene como objetivo privar al Estado (o a un movimiento) de los medios para hacer y financiar la guerra. El programa “petróleo por alimentos” de Irak es el más grande dispositivo de esta naturaleza. Se establece en 1995 luego de la resolución 986 del CS-ONU, en la cual se le permite a Irak vender petróleo a cambio de alimentos, medicinas y otras necesidades humanitarias; pero se le impide impulsar sus capacidades militares. Estas sanciones terminan a fines de 2003. [http://www.un.int/france/frame\\_espagnol/sanciones/frame\\_sanciones.htm](http://www.un.int/france/frame_espagnol/sanciones/frame_sanciones.htm) consultado abril 2011. “Causa escepticismo en ONU pedido de EU para levantar sanciones a Irak”, *Notimex*, 18 de abril 2003.

<sup>544</sup> “Levantará ONU sanciones a Irak con apoyo de México y Chile”, *Notimex*, 21 de mayo 2003.

Una vez terminada la presidencia de México en el CS-ONU, Derbez señala que se retomará la agenda bilateral con Estados Unidos. El canciller mexicano sostiene que “no hay ningún problema” entre las dos naciones y que ambas administraciones están listas para analizar los temas de migración, comercio, seguridad, entre otros.<sup>545</sup>

En el Anexo B. Cap. 4 se exponen dos temas que complementan la explicación del conflicto estadounidense-iraquí, sus antecedentes históricos, así como las motivaciones de George W. Bush para invadir Irak. Los atentados del 11/9 generan desafíos a las instituciones internacionales y Washington lleva a cabo una diplomacia unilateral amplificada por el miedo a ser objeto del terrorismo y además para asegurarse el petróleo de la región.

## **Sección 2. Crisis del multilateralismo, México y la ONU.**

Después de los eventos de 2003, el secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, declara: “El año pasado se sacudieron los cimientos de la seguridad colectiva, socavado la confianza en la posibilidad de respuestas colectivas a nuestros problemas y desafíos comunes. También, ha traído, al primer plano profundas divergencias de opinión sobre el rango y la naturaleza de los desafíos que enfrentamos, hoy y en el futuro.”<sup>546</sup>

Las organizaciones internacionales han estado bajo severa tensión en diversas áreas. La guerra contra Irak pone en peligro a la organización multilateral, ya que ésta es emprendida sin la autoridad del Consejo de Seguridad. Algunos critican que esto se debió a la inhabilidad de la organización para hacer frente a las “violaciones de las resoluciones” del CS. En realidad lo que sí se desafió fueron los valores y las instituciones multilaterales, en cuanto a su papel en la administración del uso de la fuerza en la política internacional, protegiendo los derechos humanos, el medio ambiente, previniendo y respondiendo a epidemias, promocionando la justicia internacional y regulando las armas de destrucción masiva. Algunos analistas argumentan que las

<sup>545</sup> “Afirma Derbez que se retomará agenda bilateral con Estados Unidos”, *Notimex*, 2 de mayo 2003.

<sup>546</sup> Kofi Annan, citado por Edward Newman, “Multilateral crises in historical perspective”, in Edward Newman, Armes Thakur & John Tirman, *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, 2006, p. 160.



instituciones multilaterales son saboteadas por la misma fuerza de los poderes políticos. Otros concluyen que organizaciones como las Naciones Unidas se han movido hacia la “auto-marginalización” como resultado de su idealismo e ineficacia.<sup>547</sup>

La salida unilateral de Estados Unidos para invadir Irak marca el inicio de la crisis del multilateralismo del nuevo milenio. Aunque, como lo señala Newman, primero hay que distinguir entre una crisis de verdad y “*politics as usual*”. Además, si esto se refiere a las instituciones multilaterales o al multilateralismo en general. Propone un marco básico para establecer si alguna institución internacional se encuentra en crisis. Una organización se encuentra en crisis, si es ineficiente u obsoleta en su forma y desempeño actual; o si esta perdiendo apoyo diplomático o financiamiento. Si la institución es defectuosa en su formulación original y requiere una revisión normativa de sus principios operativos para ganar efectividad. O si en realidad requiere un arreglo completamente nuevo o alternativo para alcanzar sus objetivos políticos.<sup>548</sup>

El autor utiliza la teoría del régimen para distinguir entre la crisis y la evolución de la institución. “Los cambios en las reglas y en los procedimientos de la toma de decisiones, son cambios intrínsecos a los regímenes...” Los **regímenes** se pueden definir como “el conjunto de reglas, normas, reglas y procesos de toma de decisión implícitas o explícitas, en donde las expectativas de los actores convergen en áreas de las relaciones internacionales”.<sup>549</sup> Las instituciones por su parte son definidas como “un persistente conjunto de reglas que constriñen la actividad, moldean las expectativas y determinan funciones”.<sup>550</sup> El multilateralismo generalmente es visto como una “forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre las bases de principios generales de conducta”.<sup>551</sup>

Los eventos de inicio del siglo XXI ponen en relieve el tema de la reforma de la ONU, la cual se basa en la necesidad de actualizar a la organización internacional (fundada al término de la II Guerra Mundial). Las condiciones en las que es creada responden a un momento específico de la

---

<sup>547</sup> Michael J. Glennon, “Idealism at the UN”, Policy Review, # 129, febrero-marzo 2005, p. 15. Citado por Edward Newman, *ibid.*

<sup>548</sup> *Ibid.*, p. 161-162.

<sup>549</sup> Stephen Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, 1982, p. 1. Citado por Edward Newman, *ibid.*, p. 162-163.

<sup>550</sup> Robert O. Keohane, “International institutions: two approaches”, in Friederich Kratochwil & Edward D. Mansfield, *International Organization: A reader*, s/f., p. 48-49. Citado por Edward Newman, *ibid.*

<sup>551</sup> John G. Ruggie, “Multilateralism: the anatomy of an institution”, in John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, p. 11. Citado por Edward Newman, *ibid.*

historia. Hoy las condiciones en las que se desarrolla han cambiado, por ejemplo: el aumento en el número de los miembros, el fin de la guerra fría, la polarización de la confrontación Norte-Sur, el recrudecimiento de problemas al interior de ciertos Estados miembros, el fortalecimiento de la sociedad civil con el aumento de diversos organismos no gubernamentales, la “mundialización” [sic.] de problemas tales como: el medio ambiente, la contaminación, la pobreza, el desempleo, las enfermedades, epidemias, el narcotráfico, terrorismo y la drogadicción, la falta de acceso a la salud, la alimentación y la educación, entre otras. También el surgimiento de diversos actores internacionales como los grupos económicos nacionales o transnacionales, los adelantos técnico científicos, en comunicaciones e información, las graves crisis económicas, la evolución y diversificación de los problemas atendidos por las operaciones de mantenimiento de la paz y la disminución de la ayuda para el desarrollo por parte de los países miembros.<sup>552</sup>

Los problemas a los que se enfrenta hoy la ONU requieren de la adaptación de la organización, ante: el desequilibrio entre la atención y cumplimiento a los derechos humanos, el incremento de conflictos relacionados con el racismo, la discriminación y xenofobia en países desarrollados y no desarrollados, las dificultades de algunas misiones de paz para lograr sus objetivos, la necesidad de acrecentar la coordinación tanto entre los diferentes organismos principales de las Naciones Unidas (Asamblea General, Consejo de Seguridad, etc.), como con las agencias especializadas y las diversas organizaciones independientes, principalmente con organizaciones no gubernamentales, para evitar la duplicación de actividades, etc...<sup>553</sup>

#### **A. Reforma de la ONU y los *enjeux* internacionales.**

El proceso de reforma de la ONU inicia en 1992 a cargo del secretario general, Boutros Boutros-Ghali, quien buscaba la preservación del equilibrio entre los diversos órganos que la componen. Además, consolidar y simplificar las actividades de la Organización definiendo claramente las funciones de cada oficina o agencia dentro del Sistema de la ONU.<sup>554</sup> En 1997, el secretario general, Kofi Annan, presenta el documento de “Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma”,<sup>555</sup> ahí se concentran todas las iniciativas de reforma que habían presentado los secretarios anteriores. Este programa se divide en tres partes, las cuales se refieren a la estructura de

<sup>552</sup> <http://www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm#causas> consultado abril 2011.

<sup>553</sup> *Ibid.*

<sup>554</sup> *Ibid.*

<sup>555</sup> Consulta del documento íntegro, <http://www.un.org/spanish/docs/indice.htm> consultado abril 2011.

dirección y gestión, a las actividades básicas y a las perspectivas de futuro. El objetivo principal es reducir la diferencia entre las aspiraciones y los logros.

Según el historiador de la ONU, Evan Luard,<sup>556</sup> el funcionamiento de la ONU, durante el periodo de la Guerra Fría, fracasa en su objetivo de constituir el campo donde se discuten y diriman las diferencias. Por el contrario, se utiliza a la organización como un campo de batalla, más que de paz, un lugar de confrontación, más que de conciliación. En este periodo (1945-1985), la actuación de la ONU está marcada por intervenciones en materia de seguridad ligadas a las guerras de “descolonización”. Durante estos cuarenta años, la ONU queda excluida de los eventos más importantes, a pesar de los esfuerzos realizados por los secretarios generales y los diplomáticos en el Consejo de Seguridad o la Asamblea General para ser tomados en cuenta. Los fuertes cambios internacionales como la carrera armamentista, las alianzas militares, las guerras en el Tercer Mundo o el surgimiento de una Europa occidental que crea una comunidad con una figura supranacional. El mundo cambia con el surgimiento de potencias económicas como Japón o Alemania occidental, proliferan las firmas “multinacionales” y la “interdependencia”. La ONU no logra jugar un papel político importante, quedando su presencia muy limitada.<sup>557</sup>

El proceso de reforma del Consejo de Seguridad (es uno de los temas más controvertidos de la reforma) se remonta a los años sesenta cuando se discute la cuestión de la representación equitativa en dicho órgano, así como el aumento de sus miembros. En 1979, el tema se aplaza indefinidamente y es hasta las sesiones de 1992 cuando la AG aprueba una posible revisión de la composición del Consejo. En 1993 se establece el programa provisional, “cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y situaciones conexas”. En la Declaración del Milenio (2000) los jefes de Estado y de gobierno decidieron redoblar esfuerzos para reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos. Asuntos relativos a la adopción de decisiones, incluido el derecho de veto, la ampliación del consejo y el examen periódico del consejo ampliado, así como también los métodos de trabajo y la transparencia de las actividades.<sup>558</sup> Estos trabajos han quedado pendientes durante décadas, pero a partir del nuevo siglo se reactivan y se registra la formación de diferentes propuestas y grupos.

---

<sup>556</sup> Evan Luard, *The UN, How it Works and What it Does*, St. Martin Press, New York, 1979. Citado por Maurice Bertrand, *L'ONU*, Repères, La Découverte, París, 5ª ed., 2004, p. 24.

<sup>557</sup> *Ibid.*, p. 44-45.

<sup>558</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI*, Cuadernos de América del Norte/UNAM, México, 2007, p. 43 y 60.

a) *La controvertida reforma al Consejo de Seguridad: México vs. Brasil.*

Las últimas tres décadas, la ONU recibe numerosas críticas en cuanto a la composición de sus órganos y el proceso de decisión. Se critica el privilegio de las cinco grandes potencias, el uso y abuso del derecho de veto para decidir sobre los principales asuntos políticos y de seguridad mundial y regional.<sup>559</sup> Se objeta la escasa o nula participación en el proceso de decisiones que se otorga a la inmensa mayoría de los Estados miembros de la ONU. Como lo señala Olga Pellicer:<sup>560</sup> “durante los últimos años, las decisiones del Consejo se han adoptado en reuniones formales que cumplen una función puramente ritual. Es raro un debate entre las partes interesadas. Ahora, la reunión formal se realiza para adoptar decisiones ya acordadas en reuniones informales donde participan exclusivamente los Estados miembros del Consejo.”

En 1995 ya se buscaba una solución a la inequidad de la composición del Consejo. Las aspiraciones de Japón y Alemania para integrarse al Consejo de Seguridad como miembros permanentes, desde entonces, plantean el dilema de la “representatividad” de dicho Consejo. Ya que el integrar a estos dos países haría surgir dos problemas centrales. 1) “Con la adición de dos países industrializados, ¿será ese órgano central representativo de los intereses de toda la comunidad internacional?” 2) “con respecto al derecho de veto, ¿se estimula la democratización de la ONU, con el otorgamiento del derecho de veto a más Estados?”<sup>561</sup>

La situación se complica ante la voluntad de potencias emergentes como India, Brasil y Sudáfrica quienes manifiestan su interés en formar también parte de ese selecto grupo de tomadores de decisiones mundiales. Como lo señala Jorge Castañeda,<sup>562</sup> estas nuevas potencias, como las viejas, no defienden el compromiso de asumir instituciones supranacionales, valores universales como los derechos humanos, la defensa colectiva de la democracia, la búsqueda de un marco contra el cambio climático, la no proliferación de armas nucleares.” En realidad buscan obtener un coto de poder, por lo que quedan expuestas las ambivalencias de estos países con respecto a la defensa de los objetivos que defiende la organización. Por ejemplo en el tema de los derechos humanos, o la política que siguen de proliferación de armas nucleares, como la alianza del presidente brasileño,

<sup>559</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, “México en el Consejo de Seguridad y el futuro de la ONU”, *Foro Internacional*, vol. XXXV, # 4, octubre-diciembre 1995, p. 463-464.

<sup>560</sup> Olga Pellicer, “Crisis de confianza en el Consejo de Seguridad”, in Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, SRE/FCE, México, p. 105-123. Citado por Bernardo Sepúlveda, *ibid.*, p. 464.

<sup>561</sup> *Ibid.*

<sup>562</sup> Jorge G. Castañeda, “¿Listos para el horario estelar?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, # 4, 2010; “The Trouble with the BRICs. Why is it soon to give Brazil and India permanent seats on the U. N. Security Council”, *Foreign Policy*, 14 de marzo 2011.

Luiz Inácio “Lula” Da Silva con Irán.<sup>563</sup> Esto no muestra una voluntad de asumir los valores universales que propugna la ONU, lo que cuestiona la legitimidad de estas potencias emergentes para representar enormes regiones o poblaciones, así como a las importantes economías emergentes. Este tipo de dilemas crea que países como México asuma posiciones contrarias a las de ellos.

#### - México y Brasil.

Ningún país escapa a su destino y, feliz o infelizmente,  
Brasil está condenado a la grandeza.<sup>564</sup>

Brasil tiene una tradición de interesarse en participar activamente en los foros multilaterales,<sup>565</sup> con la aspiración de ejercer alguna influencia en las grandes negociaciones internacionales. La política exterior de Brasil cuenta con un consenso en amplios sectores de la población. Ésta cuenta con rasgos muy característicos que le han permitido mantener una continuidad al considerársele una política de Estado, la cual prevalece sin grandes cambios “antes”, “con” y “después” de la dictadura miliar.

En la agenda del desarrollo y para atenuar la disciplina liberal, los países del Tercer mundo se unen para normalizar las relaciones económicas internacionales. En este contexto, existía un espacio para el ejercicio de un papel mediador por parte de algunas potencias medias. Brasil pudo ejercer un papel de liderazgo, en el sentido de coordinar la acción colectiva de los demás países periféricos,

<sup>563</sup> A excepción de Sudáfrica, que entregó unilateralmente las armas nucleares que había construido durante el *apartheid*, Brasil, China e India se han opuesto al régimen de no proliferación creado en 1968 por el Tratado de No Proliferación. Jorge G. Castañeda, *ibid.*, p. 68.

<sup>564</sup> Araújo Castro, *Organização e notas de Rodrigo Amado*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1982, p. 212. Citado por Rafael Fernández de Castro & Maria Regina Soares de Lima, “Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México en política exterior”, in Antonio Ortiz Mena, Octavio Amorim Neto & Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, IMRED/SRE, México, 2005, p. 112.

<sup>565</sup> Brasil participa en la Conferencia de Bretton Woods de 1944 que crea el FMI, el Banco Mundial y la Conferencia que daría origen al GATT, al cual se adhiere de forma precoz en 1948. *Ibid.* p. 124.

conciliando intereses generales del conjunto de los intereses específicos. El papel de mediador entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados se desgasta cuando termina la Guerra fría y se van generando transformaciones profundas en la economía y política internacionales. El fin de la Guerra fría según Fernández de Castro y Soares de Lima<sup>566</sup> elimina un contrapeso significativo a la hegemonía liberal, la crisis del Estado de bienestar y la desintegración del bloque del Tercer mundo... las incertidumbres generadas y las discusiones sobre la construcción del nuevo orden mundial reencenderían en la élite brasileña la aspiración de un papel influyente en la configuración de este nuevo orden.

En los años noventa, según los autores, a nivel interno se consideraba que Brasil era de los más aptos para tal distinción, al haber dejado atrás años de dictadura militar y restaurando el régimen democrático (promulgación de la Constitución-1988). La redemocratización estuvo acompañada por la adhesión casi inmediata a los principales regímenes de derechos humanos, de los cuales estuvo ausente durante el régimen militar (1964-1985). Es así que en la década de 1990, el tema de la reforma de la ONU y la ampliación del número de sus miembros permanentes en el Consejo de Seguridad fue introducido en la agenda diplomática brasileña. Las agendas de los tres últimos presidentes brasileños, Itamar Franco (1992-1995), Fernando Enrique Cardoso (1995-2003) y Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2011), la cuestión figura con mayor o menor grado de intensidad dependiendo de las distintas condiciones internas y externas. El argumento es que “la condición de miembro permanente de nuestro país daría una mayor y más apropiada representatividad geográfica, económica, política y moral al Consejo de Seguridad”.<sup>567</sup>

México por su parte ha buscado en repetidas ocasiones desempeñar un papel protagónico, tanto a nivel regional como internacional. También está incluido en la tipología de “potencias medias” que aspiran a un papel protagónico en el escenario internacional. Sin embargo, lo regional para México no es claro, pues se encuentra en medio de América del Norte y Centroamérica-América Latina. Mientras que para los países europeos lo regional se encuentra en su propio entorno continental, o para Brasil lo regional en el Cono Sur. Para México la distinción geográfica no tiene el mismo sentido. Lo regional está relacionado con dos momentos históricos: hasta antes de la Guerra fría, la región prioritaria fue Latinoamérica y a partir de 1990, su entorno económico-geográfico es

---

<sup>566</sup> *Ibid*, p. 126.

<sup>567</sup> Celso Lafer fue ministro de relaciones exteriores en las gestiones de Fernando Collor de Mello y Fernando Enrique Cardoso. “Prefacio”, in Eugenio Vargas Garcia, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, Ed. Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/Funag, Porto Alegre, Brasília, 2000. Citado por Rafael Fernández & Maria Regina Soares, “Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México...”, *ibid.*, p. 126-127.

América del Norte. Por lo que desde el punto de vista de la política exterior brasileña, el TLCAN y, en especial la adhesión de México a este acuerdo con Estados Unidos y Canadá, significó la “pérdida” de México en la coalición latinoamericana y del hipotético y potencial lugar de aliado especial a Estados Unidos. Por su parte Brasil emprendió un liderazgo importante para la formación del MERCOSUR, el cual tuvo un doble significado: para la burocracia económica la expectativa era que funcionara como un mecanismo para consolidar la apertura económica que entonces se iniciaba; y para la diplomacia, como mecanismo defensivo y adicionador de poder de negociación internacional.<sup>568</sup>

Existen dos modelos que muestran las preferencias de las élites brasileñas para la configuración de la política exterior. Primero esta la de búsqueda de “credibilidad”; en la que el país debe ajustar sus compromisos internacionales a sus capacidades reales. La estrategia opuesta la denominan “autonomista” y combina el objetivo de proyección internacional con la permanencia de un mayor grado de flexibilidad y libertad de la política exterior. Esta posición critica la tesis de la “insuficiencia de poder” defendida por la estrategia de credibilidad. Una de las preocupaciones entre los defensores de la estrategia autonomista, es que Brasil no dispone de elementos de disuasión militar, ni poder de veto en el Consejo de Seguridad. La dimensión soberana domina esta visión, prevalece cierta renuencia a aceptar arreglos multilaterales que impliquen delegación de autoridad a instancia supranacionales.<sup>569</sup> Lo cual concuerda con lo dicho por Jorge Castañeda (más arriba) que los países que tienen el interés de obtener un asiento como miembro permanente y para lograr sus objetivos buscan el poder, no el apoyo al refuerzo en el sistema multilateral.

La rivalidad de México y Brasil data de las primeras décadas del siglo XX, donde la búsqueda de liderazgo en la región latinoamericana los pone en competencia, así como también la voluntad de construir una relación “especial” con Estados Unidos. Las dos potencias regionales cuentan con particularidades que los acercan o alejan del resto de sus países vecinos. Sin embargo, Fernández y Soares resaltan que sus intereses en los últimos años, particularmente los de Fox y Lula, han planteado una agenda multilateral contrapuesta. En entrevista, el coordinador de asesores del canciller Derbez, Juan Antonio Le Clercq, cuenta cómo México se enfrenta a la posición brasileña de formar parte del CS de forma permanente. La visión es que los gobiernos “panistas” de Fox y Calderón entienden que “si Brasil entra como miembro permanente México se convierte en un – enano regional-.” La administración de Fox expone a los brasileños abiertamente su no-apoyo.

---

<sup>568</sup> *Ibid.*, p. 149, 154.

<sup>569</sup> *Ibid.*, p. 156-157.

“Además de que sería muy complicado que Brasil convenciera a dos terceras partes de toda la membresía para que esto sucediera, México sólo tiene que garantizar un poco más de un tercio que dijera que no, y ni siquiera, sólo necesita que un miembro permanente diga –no-. Ese uno se llama China, mientras Japón (quien también quiere ser miembro permanente) no le pida disculpas por la guerra.”<sup>570</sup> Según su relato, el presidente del PRI, Roberto Madrazo, estaba a favor de apoyar a los brasileños...

La administración de Fox tenía una contrapropuesta, en donde ese asiento se discutiera dentro de la región, además de que tendría que ser ratificado cada tres años, con el fin de fomentar la rendición de cuentas a la región latinoamericana. Paralelamente se crea el Grupo Amigos de la Reforma,<sup>571</sup> en la que había 15 países que impulsan una agenda de temas, a este grupo se le conocía como el *Fox Group*, el cual contaba con un amplio reconocimiento. Este Grupo se convoca en septiembre de 2003 después de un fuerte discurso que pronuncia Vicente Fox en la Asamblea General de la ONU, en 2004 se materializa y en 2005 se van discutiendo las propuestas.

#### *b) México y la reforma de la ONU.*

México manifiesta por primera vez, el 26 de noviembre de 2003, su interés por participar activamente en la reforma de la ONU. Como miembro no permanente del CS, cabildea una reforma a la organización con la llegada del nuevo embajador de México ante la organización, Enrique Berruga Filloy.<sup>572</sup> La Cancillería mexicana manifiesta que una vez que termine su función como

<sup>570</sup> Entrevista con Mtro. Juan Antonio Le Clercq, Grupo Parlamentario del PAN, Senado de la República, México, 5 de enero 2010.

<sup>571</sup> En abril de 2004, el Presidente de México invita a sus homólogos de Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, España, Japón, Kenia, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia a formar un grupo de países que impulsen una reforma integral de las Naciones Unidas. El motivo de esta iniciativa es la sensación generalizada de que el sistema multilateral atraviesa por una etapa de crisis, que resulta insuficiente para atender las amenazas y los retos de la actualidad. Desde su creación, el Grupo se ha reunido regularmente a nivel de embajadores y una ocasión a nivel de cancilleres, en la reunión convocada por el Secretario Luis Ernesto Derbez en el marco del Debate General de la 59 Asamblea General de las Naciones Unidas. El 17 de enero de 2005 se celebra el quinto encuentro a nivel de vice-Ministros en la ciudad de México. En esta reunión, los miembros del Grupo decidieron reunirse tan frecuentemente como sea necesario y expresaron su voluntad de enviar a los miembros de la ONU, a través del Secretario General y el Presidente de la Asamblea General, una serie de propuestas basadas en sus deliberaciones, con base en una lista inicial de temas. [http://www.un.int/mexico/indice\\_reforma.htm](http://www.un.int/mexico/indice_reforma.htm) consultado agosto 2011.

<sup>572</sup> Enrique Berruga Filloy es un diplomático de carrera que ocupa el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores (2000-2003) y sustituye a Adolfo Aguilar Zinser luego de un escándalo diplomático que tiene lugar en noviembre de 2003, justo dos meses antes del término de la gestión de México como miembro no permanente en el CS. Aguilar Zinser en una conferencia en la Universidad Iberoamericana señala que “Estados Unidos no está interesado en una relación igualitaria con México, sino en una de subordinación, y los funcionarios estadounidenses todavía consideran a México su –patio trasero-.” “Zinser-EUA”, *Servicio Universal de Noticias*, 12 de noviembre 2003. Estas declaraciones



miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, “México desplegará importantes recursos y esfuerzos diplomáticos en la promoción y culminación de reformas en el organismo multilateral, ya que el fortalecimiento del sistema multilateral es una prioridad de este gobierno.”<sup>573</sup> Para ello, México promueve la creación del Grupo Amigos de la Reforma de la ONU, “convocando a países afines a México, con prestigio en el seno de la organización y con el propósito de empujar el cambio en las reglas del juego mundial”.<sup>574</sup>

México, al lado de países como Argentina, Canadá, Colombia, Corea del Sur, España, Italia y Pakistán se ha opuesto firmemente a la expansión de asientos permanentes. Pese a las diferentes propuestas que existen de la reforma de la ONU, en realidad no se han fijado criterios para determinar qué países debieran ser miembros permanentes y cuáles no. El Grupo Amigos de la Reforma (2004) se orienta a “diseñar una estrategia diplomática para conducir el avance progresivo de la reforma... para hacer frente a los más delicados desafíos y amenazas de cada ciclo histórico.”<sup>575</sup> Sus líneas de trabajo son: “desarrollo, reforma del ECOSOC, fortalecimiento de la Asamblea General, terrorismo, responsabilidad de proteger, fortalecimiento de la Corte Internacional de Justicia, derechos humanos, consolidación de la paz.”

En 2004 el gobierno de México hace un llamado a favor de la reforma integral de la ONU, que dice: “A juicio de México, la meta que debe orientarnos no es la de –reconstruir- la Organización mundial... el único camino viable, racional y necesario, es -poner al día- el sistema de cooperación y entendimiento multilateral que entre todos hemos construido.”<sup>576</sup> En palabras del Jorge Eduardo Navarrete,<sup>577</sup> no se trata de refundar sino de “actualizar la reforma integral”. Justamente lo que propone al inicio Castañeda:<sup>578</sup> “México ha decidido asumir una política, que en cierto modo, es un

---

son calificadas de “indignantes” por el secretario de Estado de EUA, Colin Powell. “Powell califica de –indignante- comentario del embajador de México”, *Agence France Presse*, 12 de noviembre 2003. Y el presidente Fox considera una “visión equivocada, que no corresponde a la realidad”. “Rechaza Fox que México sea –patio trasero- de EUA”, *Notimex*, 14 de noviembre 2003. En su carta de renuncia, enviada al presidente Fox, Aguilar Zinser expresa que su renuncia se debe a que su presencia en el órgano internacional estaría en contra de los intereses de México. Y que esa declaración fue tomada fuera de contexto, en una plática académica donde hizo un recuento de la política exterior de México y que la historia ofrece inequívocas evidencias de que las élites y ciertos sectores de la sociedad estadounidense han considerado a México como su “patio trasero”. “Resignation letter of Ambassador Adolfo Aguilar Zinser”, 23 de noviembre 2003. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/167-attack/35384.html> consultado marzo 2010.

<sup>573</sup> “México nombra a Enrique Berruga como nuevo representante en ONU”, *Reuters-Noticias Latinoamericanas*, 26 de noviembre 2003.

<sup>574</sup> “México promoverá grupo de países amigos de la reforma de ONU”, *Agence France Presse*, 8 de diciembre 2003.

<sup>575</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Grupo de amigos para la reforma de Naciones Unidas”, México, 2004. Citado por Jorge Eduardo Navarrete, *loc cit.*, p. 236.

<sup>576</sup> Jorge Eduardo Navarrete, *ibid.*, p. 236.

<sup>577</sup> Jorge Eduardo Navarrete funge como representante de México ante la ONU (2001-2002) antes de Aguilar Zinser y después de Manuel Tello (1995-2001). *Ibid.*, p. 235.

<sup>578</sup> Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano...”, *loc cit.*, p. 46.

activismo desarrollado por nuestro país durante la gestación del orden multilateral al finalizar la guerra en 1945, pero también representa una innovación con respecto a la política exterior instrumentada durante los últimos años. Hoy la complejidad de los fenómenos internacionales es tal, que la participación vigorosa y audaz en la elaboración de un nuevo sistema de reglas y normas es la mejor opción para un país como México. Ello permitirá, convertir a México en sujeto activo del cambio mundial, con peso específico propio para influir y gravitar en distintos temas, particularmente en aquellos de la llamada –nueva agenda internacional-.<sup>579</sup>

Con respecto a la parte más controvertida de la reforma, se reiteran posiciones tradicionales de México como: “la reforma debe alcanzar a todos los órganos de la Organización y no sólo el Consejo; la reforma al Consejo debe atender el conjunto de sus métodos de trabajo, incluyendo el procedimiento de toma de decisiones, y no sólo el número y la calidad de sus integrantes; lo importante es dotar al Consejo de capacidad para identificar y, sobre todo, prevenir peligros y amenazas a la paz internacional; el número de miembros permanentes y sus privilegios deben limitarse, no incrementarse. La creación de nuevos asientos permanentes conduciría a una mayor concentración en la toma de decisiones internacionales de la que existe hoy día.”<sup>580</sup>

Navarrete señala un incidente declaratorio del secretario de relaciones exteriores mexicano, Luis Ernesto Derbez, a este respecto. Dentro del documento del panel de expertos para tratar el tema de la ampliación del Consejo, señala el interés de México, que en caso de aumentarse los miembros permanentes, México estaría interesado en participar como uno de ellos. “Si al final se impone la visión que reduce la reforma de la ONU a la incorporación de nuevos miembros al Consejo de Seguridad, en ese caso ejerceremos nuestro legítimo derecho de ocupar un lugar como miembro permanente... Que nadie se equivoque: si la reforma de la ONU se limita a incrementar la membresía de los miembros permanentes, buscaremos ocupar un lugar porque los mexicanos no queremos que otros tomen las decisiones en nuestro nombre.”<sup>581</sup> Esta declaración da lugar a la confusión con respecto a la posición mexicana y la reforma... Sin embargo, como lo señala Navarrete, esta argumentación queda desechada dentro del documento oficial que presenta México,

<sup>579</sup> Los temas de la nueva agenda, los identifica Castañeda en el “ámbito de los derechos humanos”, los “derechos de tercera generación”, culturales o de minorías que cobran mayor fuerza. Y el tema relevante de la democracia que vincula estrechamente con el cambio político en México, resultado de las elecciones de 2000. *Ibid.*, p. 43-44.

<sup>580</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Grupo de amigos para la reforma de Naciones Unidas”, México, 2004. Citado por Jorge Eduardo Navarrete, *loc cit.*, p. 236-237.

<sup>581</sup> Natalia Gómez & Carlos Benavides, “Difieren Brasil y México por la reforma de la ONU”, *El Universal*, 25 de octubre de 2004 y Eduardo Navarrete, *ibid.*, p. 238.

citado a continuación, aunque deja entrever una incongruencia, privando de credibilidad a la posición que siempre se había tenido.

La “ampliación” del Consejo de Seguridad forma parte de las preocupaciones de este Grupo de Amigos, en un discurso pronunciado por el diplomático mexicano, Juan Manuel Gómez-Robledo<sup>582</sup> en febrero de 2005, plantea la necesidad de buscar una conformación equitativa en el CS. Los tres temas a los que se refiere en su presentación es a la reforma de los “métodos de trabajo”, “transparencia” y “rendición de cuentas”. El tema de la transparencia, la delegación mexicana propugna por que se reconozcan las aportaciones de los miembros electos y que la realidad se enfrenta, pese a la petición generalizada, de que el principal obstáculo a una reforma profunda del CS es “uso excesivo del veto” por parte de los cinco miembros permanentes. Ya que éstos “se reservan el derecho de actuar, cuando así lo deciden, como un cónclave, cerrado y secreto, al margen de los 10 miembros electos y del resto de la membresía. De ahí el bien fundado escepticismo de México hacia la actuación de eventuales nuevos miembros permanentes.” Además señala que “existe una abrumadora mayoría entre los Estados miembros, como lo recoge el Informe del Panel de Alto Nivel, de rechazo total al otorgamiento de este privilegio, en favor de nuevos miembros permanentes.”

Si Brasil continua con sus acciones para formar parte de este selecto grupo, México se opondrá consiguiendo los votos necesarios, como el de Argentina, España y hasta China, quien se opone a que Japón adquiriera también esa posición. Parecería que la participación de México en el Grupo de Amigos es motivada para formar un frente común y evitar, como lo menciona Le Clercq, a renunciar a cualquier influencia que pudiera tener México en América Latina. Brasil esta muy bien posicionado para convertirse (si ya no lo es) en el poder dominante de América del Sur, quien utiliza como plataforma la muy avanzada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), contando con el apoyo de los países del Cono Sur.

Dentro de la configuración del equilibrio de poder en la región, este diferendo es de suma importancia, ya que si Brasil lo logra, México quedaría automáticamente supeditado (aún más) a Estados Unidos. ¿Qué pasará si Brasil logra convertirse en el poder hegemónico en América Latina, México queda excluido? ¿Qué le depara a México este escenario? ¿Quién comparte la visión de

---

<sup>582</sup> “Intervención del embajador Juan Manuel Gómez-Robledo, representante permanente alerno de México en el grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la Representación Equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos, Nueva York, 16 de febrero de 2005, [http://www.un.int/mexico/2005/interv\\_021605.htm](http://www.un.int/mexico/2005/interv_021605.htm) consultado agosto 2011.

México? Este tema amerita un estudio posterior y profundo sobre las relaciones de México en el mundo, particularmente su posición en la región latinoamericana.

- **Otras propuestas de reforma.**

En respuesta a lo anterior, en mayo de 2005, los representantes de Alemania, Brasil, India y Japón (G4) exponen un proyecto de resolución sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, que originalmente planteaba incrementar los miembros permanentes a seis, dos de los cuales tendrían que ser africanos, y a los que se les otorgaría del derecho de veto. El G4 propuso que este derecho se otorgara 15 años después de su aprobación en la Asamblea General. Asimismo, sugirió la ampliación a catorce miembros no permanentes (actualmente diez), pues el órgano debía reflejar las realidades contemporáneas. Existen miembros opuestos a este proyecto entre los que destacan el Movimiento Unidos por el Consenso (UxC) y el Grupo Africano. Estados Unidos se muestra dispuesto a ampliar el Consejo, pero rechaza extender el derecho de veto a los otros miembros.<sup>583</sup> Según Navarrete, México siguió manteniendo la ficción de que coordinaba a un –grupo de amigos–, el cual no apoyaría el aumento de los miembros permanentes. Alemania y Japón integraron estos dos grupos y jugaron en los dos bandos.<sup>584</sup>

En realidad la reforma propuesta al Consejo de Seguridad no es una reforma, sino una ampliación del Consejo, lo cual no transforma el sistema, sino que reproduce el régimen inequitativo y poco democrático de la toma de decisiones. La forma en que el G4 propone nuevos miembros permanentes, es considerado un despropósito, ya que debe ser discutido y aprobado por más de dos tercios de los 192 miembros de la ONU. Valdés y Cascante<sup>585</sup> exponen las críticas a la propuesta del G4, la cual “no promueve el enfoque integral de la reforma, ni resuelve de manera satisfactoria el asunto de la membresía y del veto. La propuesta del G4, de crear nuevos asientos permanentes, es contraria al principio de igualdad soberana de los Estados, consagrado en la carta constitutiva de la ONU.”

Como lo señala Sepúlveda Amor,<sup>586</sup> “el problema es que habría que reformar la Carta de Naciones Unidas para eliminar el derecho de veto, tomando en cuenta que toda enmienda requerirá la

<sup>583</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *El multilateralismo, la reforma..., op cit.*, p. 44-45.

<sup>584</sup> Jorge Eduardo Navarrete, *loc cit.*, p. 241.

<sup>585</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *ibid.*

<sup>586</sup> Bernardo Sepúlveda, *loc cit.*, p. 464

anuencia expresa de cada uno de los titulares de ese derecho. No es usual que una gran potencia ceda espontánea y graciosamente un privilegio y una prerrogativa que, precisamente, le concede y reconoce esa condición.” Por otra parte, la expansión en el número de miembros de la ONU no ha significado un cambio equivalente en la integración del Consejo. Ello constituye un motivo adicional de preocupación: “la falta de representatividad y de equilibrio en la composición actual del Consejo. En 1945, el Consejo tenía 11 miembros, lo que representaba más del 20 % de los miembros de toda la Organización en aquellos años. En 1963, cuando se modificó por única vez, el número de miembros del Consejo se eleva a 15, éstos pasaron a representar el 13 % de la membresía total de la Organización. En la actualidad, menos del 9 % de los Estados miembros de las Naciones Unidas son miembros del Consejo”.

La posición del Grupo UxC (febrero 2005), formado por Argelia, Argentina, Colombia, España, Italia, Kenia, México, Pakistán y la República de Corea se encuentran también a favor de la ampliación, pero de los miembros no permanentes. Reconocen que es urgente la reforma al sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, particularmente a través de la reforma al CS.<sup>587</sup>

El Grupo Africano, en julio de 2005, suscribe el “Consenso de Ezulwini”, donde expone la necesidad de que el continente cuente con dos asientos permanentes, con todos los privilegios y con dos no permanentes en el CS.<sup>588</sup>

El grupo compuesto por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China, actuales miembros permanentes del CS, llamado P5, no cuenta con una posición consensuada con respecto a las candidaturas independientes, de los proyectos de resolución de los principales grupos de Estados y sobre las coaliciones. Estados Unidos expresa su apoyo a la candidatura de Brasil y Japón como posibles miembros permanentes, pero tiene reservas con India y Alemania. Gran Bretaña apoya al G4, lo mismo que Francia y Rusia. China se opone al aumento de los miembros permanentes y particularmente contra la candidatura de Japón.<sup>589</sup> Estos países tienen un amplio margen de negociación en los debates de la reforma del CS, pues se requiere su voto unánime para modificar la Carta de Naciones Unidas. Todo esto refleja una postura contraria en el equilibrio del poder mundial, estos países vencedores de la Segunda guerra mundial desean conservar sus privilegios.

---

<sup>587</sup> La postura de UxC es que la ampliación del CS sea mediante la categoría de miembros no permanentes con un término de mandato de dos años, así como la posibilidad de reelegirse inmediatamente y con respecto a la representación geográfica. José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *op cit.*, p. 45.

<sup>588</sup> *Ibid.*, p. 45-46.

<sup>589</sup> *Ibid.*

Todo indica que la reforma a la Carta de la ONU en materia de integrantes del CS no es viable en las condiciones actuales, y no se vislumbran cambios radicales en sus posiciones. Además, el debate, muy polémico se entrampó, el Grupo de Amigos deja fuera el tema de la ampliación aunque sigue siendo centro del debate.

## **B. México en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP).**

Paralelamente a la gestión en el Consejo de Seguridad, el gobierno mexicano asume dos posiciones interesantes frente al fortalecimiento del multilateralismo y el derecho internacional. Por un lado reconoce la vigencia de la Corte Penal Internacional (CPI)<sup>590</sup> y por el otro abre el debate sobre la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)<sup>591</sup> de la ONU.

Según Arturo Sotomayor,<sup>592</sup> el compromiso de México por la paz estuvo acotado. Si bien la actuación de México en el Consejo de Seguridad “implicó un cambio en la doctrina de la política exterior”, la resistencia de México a participar en las OMP de la ONU sigue siendo un tema pendiente, pero sobre todo incongruente con la defensa de la paz y la seguridad internacional. “Al gobierno de Fox no le faltó voluntad política para inducir el debate”, los diplomáticos mexicanos se dan cuenta que la no participación de México constituía un límite importante al activismo mexicano; por lo que el autor lo llama un “déficit en el compromiso con la paz internacional”. El

<sup>590</sup> La CPI se rige por el Estatuto de Roma y es la primera corte penal internacional permanente creada por un tratado para contribuir y poner fin a la impunidad ante actos de crímenes graves que tocan a la comunidad internacional. Es una organización internacional independiente, que no pertenece al sistema de Naciones Unidas. Tiene su sede en La Haya, Países Bajos, y es financiada por contribuciones los Estados miembros y donaciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones internacionales, de particulares, empresas y otras entidades. La comunidad internacional, que largamente a aspirado a la creación de una corte contra crímenes se logra a finales del siglo XX, cuando por consenso se logra la definición de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Los procesos de Nuremberg y Tokio juzgaron los crímenes contra la paz y crímenes contra la humanidad cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. Hasta el 17 de julio de 1998, que la comunidad internacional logra una etapa histórica, cuando 120 Estados adoptan el Estatuto de Roma, fundamento jurídico de la creación de la CPI. El Estatuto de Roma entra en vigor el 1º de julio de 2002, después de la ratificación de 60 países. <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/> consultado abril 2011.

<sup>591</sup> Las OMP no se encuentran definidas en la Carta de Naciones Unidas, pero forman parte del régimen internacional de seguridad colectiva y encuentran un marco de referencia en las atribuciones otorgadas a la ONU en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se desarrollaron como una solución práctica en los primeros años de la Organización, cuando se hizo evidente que los procedimientos previstos en la Carta en lo relativo a la seguridad colectiva no podrían ponerse en práctica. Puede afirmarse que las OMP carecen de marco jurídico. Hoy las OMP representan uno de los aspectos más relevantes de la actuación de la ONU y uno de sus principales problemas es la falta de definición. Las OMP guardan una relación con otros conceptos y mecanismos, como los de legítima defensa, seguridad colectiva, organismos regionales, aplicación de medidas coercitivas, intervención humanitaria, diplomacia preventiva, además de otros novedosos como: imposición de la paz (*peace enforcement*), establecimiento de la paz (*peace making*), construcción de la paz (*peace building*) y consolidación de la paz (*peace consolidation*). Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Senado de la República/LVIII Legislatura, México, 2001, p. 25.

<sup>592</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 237-239.

prestigio que gana México por las iniciativas relacionadas con el desarme nuclear o las contribuciones financieras al presupuesto de la ONU y de las OMP dejan de ser atributos suficientes. México, es el principal contribuyente de América Latina a la ONU y el décimo a nivel mundial. Las cuotas y aportaciones al presupuesto ordinario de la ONU son superiores a las de países de influencia regional como Australia, Brasil, India o Rusia.<sup>593</sup>

En la actualidad el criterio por excelencia para determinar el grado de compromiso con la paz internacional está medido en términos de efectivos militares<sup>594</sup> desplegados en las misiones de paz. El rezago mexicano es notable. Cuando se reforma la ONU en 2005 y se crea la Comisión de la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, México queda completamente excluido, al no contribuir con cascos azules. Hoy muy pocos países se abstienen de enviar tropas, entre ellos están México, Corea del Norte, Cuba e Irán. México probablemente es el único país que no cuenta con representación militar en las distintas sedes de Naciones Unidas como Nueva York, Ginebra y Viena. Este es sin duda, como lo califica Sotomayor un problema perenne para su política multilateral.

El 4 de diciembre de 2000, el canciller mexicano, Castañeda anuncia que se inician las gestiones con la ONU para ingresar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU) para el periodo 2002-2003, como miembro no permanente. Un mes más tarde comunica que México participará en las Operaciones de Mantenimiento y Conservación de la Paz en el extranjero, y aclara que México ya ha participado en algunas de ellas.<sup>595</sup> El anuncio de una posible participación de México en las

---

<sup>593</sup> México es el décimo contribuyente financiero a la ONU, con un presupuesto de más de 11 millones de dólares. “La participación mexicana equivale a 52 % de las contribuciones de la región, cubriendo 0.187% más que los 32 países latinoamericanos y caribeños en su conjunto. Para 2007, el gobierno mexicano destinó un gasto a organismos internacionales de 177 millones de dólares, 100 son erogados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cuenta con un presupuesto de poco más de 400 millones de dólares. Es decir, la cancillería aporta directamente a los organismos multilaterales una cuarta parte de su presupuesto anual.” José Antonio Román, “México, décimo contribuyente al presupuesto de la ONU”, *La Jornada*, 8 de noviembre 2007.

<sup>594</sup> Se cuenta en el año 2000 con una disponibilidad de 147,000 efectivos militares llamados “cascos azules”, de 87 Estados miembros, 85,000 están incluidos en unidades de combate, 56,700 como apoyo militar y 1,600 como observadores militares. De los 87 miembros que tienen personal disponible, sólo 31 han firmado el Memorando de Entendimiento con las Naciones Unidas que definen con mayor claridad su responsabilidad en la preparación y alistamiento de su personal. Este Memorando de entendimiento entre el Estado y la ONU no implica que el Estado tenga que participar en cualquier operación de paz. Se mantiene el derecho soberano a “decir no”. *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, loc cit., p. 43.

<sup>595</sup> Al contrario de lo que podría pensarse, las fuerzas armadas mexicanas “sí han participado en misiones de paz”. Por ejemplo, en 1948, México envía observadores militares a Grecia; en 1949 despacha observadores al conflicto entre India y Pakistán; además envía un grupo a la “Guerra del Fútbol”, y en 1991-1993 manda policías a El Salvador. Luis Garfías Magaña, “Las Fuerzas Armadas en México y su participación en el exterior”, in Senado de la República, Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Monterrey, México, diciembre 2001, p. 113. Citado por Carlos Rodríguez Ulloa, loc cit., p. 128

OMP proporcionando tropas militares es altamente criticada por la oposición en México. Castañeda tuvo que aclarar que “de darse las condiciones, es decir, si podemos ser útiles, si creemos en la causa de la que se trate, si pensamos que el conflicto es importante para nosotros, no vemos ninguna razón para no participar.”<sup>596</sup> Este tema siempre ha sido polémico, ya que el principio de no intervención (Doctrina Estrada) impide de alguna forma la participación de México en este tipo de operaciones. Sin embargo, los funcionarios mexicanos en Nueva York, observan que no participar constituye un límite importante para el activismo mexicano en el máximo foro internacional.<sup>597</sup>

Aguilar Zínser, en junio de 2002, señala que México debe y puede tener una mayor presencia en las OMP que promueve Naciones Unidas; como las que se realizan en África. México es electo para verificar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la ONU en Sierra Leona, con el objetivo de evitar que el tráfico de diamantes sea utilizado para financiar la guerra. “La evaluación de las sanciones impuestas a Sierra Leona dará al gobierno de México elementos de valoración y juicio para determinar un involucramiento del país en las OMP”, aunque “no necesariamente en armamento”.<sup>598</sup> Además explica que es “necesario e inevitable” que México asuma el compromiso de participar en esas operaciones, “México puede tener una mayor participación en las OMP a través de asistencia en ayuda humanitaria, social, en situaciones de crisis y misiones de observación para cumplir acuerdos de cese al fuego”. “El país podría contribuir en la construcción de una gobernabilidad democrática con asesoría en la creación de fuerzas policiales, electorales y de – participación de la mujer-.” México contribuye de manera financiera, con seis mil dólares al año para ayudar a crear un tribunal especial en Sierra Leona, que se encargará de juzgar crímenes de guerra.

Aguilar Zínser consideró que la participación de México en las OMP traería al país la proyección de una política exterior activa, “influencia, presencia y márgenes de maniobra”. “Vamos a tener también mayores posibilidades de que el comercio internacional se expanda con esa óptica... si nosotros somos, ya no observadores de todo, sino partícipes, contribuiremos en los hechos a la modificación del sistema internacional, con nuestros criterios.” De acuerdo con Aguilar Zínser, la participación de México en esas misiones ayudará además a que el país construya una política hacia a África, de la que carece en la actualidad.

---

<sup>596</sup> Georgina Saldierna, “México participaría en operaciones de la ONU por la paz, anuncia Castañeda”, *La Jornada*, 4 de enero 2001. Citado por Rafael Velázquez, *op cit.*, p. 50.

<sup>597</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 238.

<sup>598</sup> “Debe México tener mayor presencia en acciones de paz. Aguilar Zínser”, *Notimex*, 24 de junio 2002.



El precedente más destacado es que México ha participado en las misiones al exterior ejerciendo un papel no-militar. El Instituto Federal Electoral (IFE) ha participado como autoridad en las OMP de Irak, Haití y Timor Oriental. Entre 1993 y 2001, el IFE prestó asistencia electoral a 17 países como: Bolivia, Brasil, Burkina Fasso, Chile, Colombia, Congo, El Salvador, Ghana, Guyana, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Zimbabwe. De manera más reciente, el 21 de junio al 6 de julio de 2004, se capacitó a la delegación iraquí, para la transición política que vivía el país; y a solicitud de la ONU y de la OEA apoyó el Taller Multinacional de Capacitación para consejeros en Haití.<sup>599</sup>

Si en reiteradas ocasiones el gobierno mexicano expresó que su actuación y decisiones estarían siempre apegadas al aseguramiento de la paz y seguridad internacionales, allende sus fronteras, la participación de México en las OMP sería una salida lógica. Sí, los diplomáticos mexicanos se encontraban a favor de estas acciones, ¿cuáles fueron los obstáculos? Arturo Sotomayor encuentra estos límites en la política interna. El debate se lanza pero fue presa de un proceso de toma de decisiones descentralizado y difuso.<sup>600</sup> Es decir, las decisiones de una participación de esta naturaleza no dependía de la voluntad del ejecutivo, sino del ejército mexicano. De hecho, este tipo de acciones requieren de una comunicación estrecha y una relación clara cívico-militar. La Marina, que tiene más experiencia en asuntos internacionales, es más favorable a la participación de misiones de paz. Mientras que la Secretaría de la Defensa, se opone, argumentando que su misión principal es velar por la seguridad nacional y que el marco jurídico no contempla la salida de tropas del país.

Las diferencias burocráticas quedan manifiestas cuando en junio 2005, la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos inicia el debate público en el seno del Congreso para reformar la Constitución y permitir la salida de tropas a misiones de paz. Esta decisión, según el autor fue audaz, ya que en el pasado los políticos mexicanos habían evitado discutir públicamente esta cuestión. Además de que este debate rompía, en efecto, con la vieja tradición que aconsejaba no meterse en los asuntos internos de otros países. Este debate molesta a las autoridades de la Defensa y forzó al presidente Fox a retractarse, lo cual molesta a la subsecretaria Patricia

---

<sup>599</sup> Yadira Gálvez, “México y las Misiones de Paz de Naciones Unidas”, ponencia presentada en el Seminario Internacional, *60 años de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, FCPyS-UNAM, 28 de octubre 2008, p. 8; y, Manuel Carrillo Poblano, “La participación del IFE en misiones de asistencia electoral y operaciones de mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas”, in Cristina Rosas (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, UNAM, 2005. Citado por Carlos Rodríguez Ulloa, *ibid.*, p. 129.

<sup>600</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 241.

Olamendi, en su renuncia argumenta que las declaraciones del Ejecutivo contradecían el compromiso mexicano de contribuir activamente en las OMP.<sup>601</sup>

Sotomayor critica el planteamiento de Fox en las OMP, el ejército no vio ningún beneficio con ello, “además de que tienen esta vieja visión, muy arraigada de soberanía”. La estrategia internacional de Fox fue en gran medida unilateral, contó con el apoyo de la diplomacia, pero careció de alianzas políticas internas, como el Congreso, lo que en relaciones internacional se conoce como la diplomacia a dos niveles,<sup>602</sup> en este caso, una negociación internacional llevada a cabo por el Ejecutivo (nivel I) tiene que contar en el nivel II con su ratificación o aprobación, que en este caso sería el Congreso.

La principal preocupación no sólo de los militares mexicanos, sino de la sociedad en su conjunto es la disyuntiva real que se plantea en la participación de las OMP. Es decir, el delicado debate que existe entre intervención humanitaria y soberanía nacional. Cuando se les pregunta a los mexicanos qué tan importante debe ser la política de fortalecimiento de la ONU, en una escala de 0 a 100, el 60% sostiene que debe ser una meta importante. La mayoría de los encuestados cree que la ONU debe tener facultades para autorizar el uso de la fuerza para prevenir violaciones a los derechos humanos (78%), evitar actos terroristas (79%), impedir la proliferación nuclear (75%), restaurar un gobierno democrático (63%). Sin embargo, cuando se le pregunta sobre asumir mayores responsabilidades y costos del compromiso internacional, la opinión pública mexicana se divide. Por ejemplo, en relación con las OMP de la ONU, 49% es favorable, mientras que un 43% se opone.<sup>603</sup> Esta opinión sí tuvo un impacto importante en la política exterior emprendida por el gobierno de Fox, según Sotomayor porque había sido un gobierno electo democráticamente. Aunque se puede agregar, que independientemente de la opinión pública los límites los encontró dentro de la estructura misma del sistema político mexicano; los burócratas, militares y la opinión pública, quien muy probablemente relaciona este tipo de operaciones con la política que ha llevado a cabo su vecino del norte, muchas veces sin lograr los efectos deseados.

---

<sup>601</sup> Clara Ramírez & Andrea Merlos, “Chocan Los Pinos y SRE”, *Reforma*, 30 de julio 2005. Citado por Arturo C. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición...”, p. 241. Para ver más sobre relaciones cívico-militares ver: Hugo Loiseau & Gordon Mace, “Democracy and Integration: An Increasing Role for Civil-Military Relations”, este trabajo pertenece a uno más amplio coordinado por el Dr. Albert Legault. Versión electrónica enviada por el autor.

<sup>602</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, *Internacional Organization*, # 42, 1988.

<sup>603</sup> Guadalupe González, Susan Minushkin & Robert Shapiro, *México y el mundo: Visiones globales 2004*, CIDE, México, 2004, p. 26-30. Citado por Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 237-238.

a) *Debate entre intervención humanitaria y soberanía.*

En los últimos años de su gestión, el secretario general de la ONU, Kofi Annan plantea la interrogante de si la intervención humanitaria representaba un ataque inaceptable a la soberanía y cómo debería responder la comunidad internacional ante situaciones como la de Ruanda o Bosnia, dadas las flagrantes violaciones a los derechos humanos. En primer lugar afirmó que ningún principio legal, ni siquiera la soberanía, debía avalar bajo ninguna circunstancia los crímenes de lesa humanidad y que la intervención armada debía permanecer como último recurso, aunque en ocasiones no se puede renunciar ante la amenaza. En respuesta el ministro canadiense, Jean Chrétien (2000) en la Cumbre del Milenio crea la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés), una entidad independiente diseñada para promover un profundo debate internacional sobre la relación entre intervención y soberanía de los Estados.<sup>604</sup>

El debate se centra en compaginar la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar ante las violaciones masivas de las normas humanitarias y al mismo tiempo respetar los derechos soberanos de los Estados, lo cual constituye un desafío singular. El informe resalta que la responsabilidad de proteger los derechos, la dignidad y la seguridad humana en situaciones de Estados frágiles, insurgencia o guerra interna, cuando el Estado es incapaz o no desea proteger a su población. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las catástrofes humanas son consecuencias de conflictos políticos que generan coyunturas y contextos violentos y el proceso de intervención puede dar lugar a modelos de exclusión. El debate, entonces se justifica en una intervención militar en caso de violaciones graves de los derechos humanos, la manera de proceder para que la intervención se convierta en una medida de corto plazo, sólo para desactivar la crisis.<sup>605</sup>

Pese a los esfuerzos encabezados por Canadá en la ICISS, el informe final de 2001 nunca se presenta a la Asamblea General y el debate se difumina... seguramente porque la diversidad de las situaciones e intereses hacen casi imposible ordenarlas en un marco legal aceptado por la mayoría. Sin embargo, después de la intervención en Kosovo en los años noventa, sí se lograron definir las condiciones que debían darse para legitimar futuras intervenciones: que las violaciones de derechos humanos sean sistemáticas, continuas y evidentes; que supusiera una amenaza para la paz y la seguridad de la región y, por último, que la intervención militar tuviera la posibilidad de terminar

<sup>604</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *op cit.*, p. 37.

<sup>605</sup> *Ibid.*

con esas violaciones. A estos tres se agrega un criterio sumamente controvertido, que es que “la región en cuestión debe ser de interés vital”.<sup>606</sup> Este argumento evidentemente es apoyado por países como Estados Unidos, en concordancia con su doctrina de “defensa preventiva”, por lo que esta cuestión seguirá causando una enorme polémica.

#### - Otros países y las OMP.

Canadá es uno de los países que más han contribuido a las OMP, son los creadores del concepto de los “cascos azules” y este país cuenta con el Centro Lester Pearson especializado en el tema. En los años noventa maneja el concepto clave de su política exterior, el de “seguridad humana”, que transfiere al ser humano el concepto de la seguridad nacional. En 1999, forma parte del CS y presenta una propuesta para que el Consejo declarara las atrocidades contra la población civil como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Alemania, quien enfrentaba serias restricciones para que sus fuerzas armadas tomaran acciones en el exterior, en los años recientes han contribuido a fortalecer las OMP. Los países nórdicos son los principales contribuyentes en tropas y contingentes civiles orientados a la ayuda humanitaria. Pakistán, Bangladesh y Nepal, países en desarrollo con tropas y los cuales han manifestado su oposición a que la compensación de soldados muertos o heridos sea más barata que de aquellos países desarrollados,<sup>607</sup> lo cual evidentemente muestra una incongruencia e injusticia.

América Latina es una región que ha cuestionado fuertemente la legitimidad de ciertas decisiones del CS en materia de OMP. Por ejemplo, el presidente Itamar Franco de Brasil en 1994 señaló que incluso una intervención justa, fundamentada en necesidades de ayuda humanitaria, puede ser interpretada como un precedente indeseable de intervención en los asuntos internos de los Estados.<sup>608</sup> Sin embargo, no hay una coincidencia en las posiciones latinoamericanas en las OMP, según el documento, sería conveniente que se adoptara una posición regional en el tema. Casi todos los países latinoamericanos participan en las OMP, Argentina, Bolivia y Uruguay han firmado el Memorando; Brasil, y Venezuela participan activamente, así como Honduras y Colombia.

---

<sup>606</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>607</sup> *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, op cit., p. 50-51.

<sup>608</sup> *Ibid.*, p. 53.

Argentina ha sido activa a través del esquema de “cascos blancos”, que favorece la participación de sus fuerzas en casos de desastres naturales, y ha buscado que otros países se sumen a su iniciativa, sin mucho éxito. Los países centroamericanos han sido más bien beneficiarios de las mismas. Y Brasil mientras fungía como miembro no permanente en el CS se abstuvo en las votaciones que autorizaran el uso de la fuerza.

Un caso a destacar es el brasileño, ya que ha concentrado su actividad dentro de este tipo de operaciones. La comunidad de política exterior confiere una prioridad central al actuar multilateral y a las acciones colectivas por medio de instituciones multilaterales como la ONU. Por ejemplo en una encuesta a los diplomáticos brasileños en 2001, el envío de tropas para operaciones de mantenimiento de paz es apoyado por el 88% de los entrevistados, 76% de éstos concuerdan con la reivindicación de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.<sup>609</sup> Aunque hay que subrayar, si Brasil participa en las OMP es para desplegar o mostrar su poderío, para poder afianzar su liderazgo, porque si se refiere al fortalecimiento o democratización de la ONU, una parte de la diplomacia brasileña no está de acuerdo a supeditarse a un organismo exterior.

Los casos analizados en *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, que son Uruguay, Chile y Argentina, muestran la tradición de estos países para contribuir con efectivos militares o civiles en las OMP. En este mismo documento, el embajador Sergio González Gálvez<sup>610</sup> expone enérgicamente la visión negativa que tiene ante la participación en operaciones similares. En su documento argumenta que éstas son poco efectivas, y que generalmente responden a intereses de las grandes potencias. La propuesta es el fortalecimiento de la búsqueda de soluciones a nivel internacional y la solución pacífica de las controversias. Además señala que en efecto una de las condiciones para acceder como miembro permanente o semi permanente al CS es la participación en OMP.<sup>611</sup> Señala vehementemente que “el abrumador unipolarismo que vive México con Estados Unidos” es una razón suficiente para desistir de participar en operaciones en donde la mayor parte de las veces se evidencia la influencia de la gran potencia. Este discurso se relaciona con esta visión tradicional de la política exterior, de mantener un bajo perfil y desconfiar de aquellas propuestas que pudieran poner en medio de un dilema al gobierno mexicano. además de que argumenta el evitar que sean onerosas para el presupuesto nacional. Este argumento no se

<sup>609</sup> Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, mimeo, CEBRI, Río de Janeiro, 2002, p. 3. Citado por Fernández de Castro & Soares de Lima, *loc cit.*, p. 116.

<sup>610</sup> Sergio González Gálvez, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Política Exterior de México”, in Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, *loc cit.*, p. 101-103.

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 104.

sostiene, ya que México es, aún sin participar activamente con efectivos, uno de los principales contribuyentes del organismo.

Un debate al interior de México se da cuando se acepta la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, mismo que se considera una de las grandes aportaciones de la política exterior de Fox.

*b) México, Estados Unidos y la Corte Penal Internacional (CPI).*

Como lo señala Covarrubias,<sup>612</sup> el apoyo a la CPI fue una de las manifestaciones más importantes de la política a favor de los derechos humanos de finales del sexenio de Ernesto Zedillo. El gobierno de México, todavía a cargo del presidente Zedillo, firma el Estatuto de Roma el 7 de septiembre del año 2000. Pero su ratificación surte efecto durante el sexenio de Fox, cuando el Senado ratifica el Estatuto de Roma en octubre de 2005. La tardanza para ratificarlo se debió a que legisladores mexicanos, del PRI y el PAN, expresaron sus reservas contra el Estatuto. El argumento oficial elaborado por senadores es que el instrumento internacional no cabía dentro del marco jurídico constitucional. Se alegaba, nuevamente que la Constitución no permitía la intervención en asuntos internos de cuerpos internacionales y que su establecimiento reemplazaría los sistemas nacionales de justicia. Según los juristas ortodoxos mexicanos, México no podía establecer este tipo de Cortes, porque se entendía como la finalización del tribunal de ganadores. La mayor oposición vino del PRI, que pareció estar motivada por el temor a que el Estatuto fuera aplicado de manera retroactiva. “A algunos –priistas- les inquietaba que eventualmente pudiera perseguirse a funcionarios que fueron responsables de las desapariciones forzadas.”<sup>613</sup> Igualmente se expresó el escepticismo, ya que Estados Unidos se negó a firmar el Estatuto, lo cual se interpretó como una debilidad estructural del instrumento legal.<sup>614</sup> Además de que nuevamente se iba en contra de las posiciones de Estados Unidos.

<sup>612</sup> Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, *op cit.*, p. 165.

<sup>613</sup> Sergio Aguayo Quezada, “En la transición: la Corte”, *Reforma*, 23 de octubre 2002. Citado por Arturo Sotomayor, *ibid.*, p. 245.

<sup>614</sup> Sobre las posiciones se recomienda: Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, 2003, p. 133-174. Citado por Arturo Sotomayor, *ibid.*

Según Sotomayor<sup>615</sup> nada ejemplificó mejor el dilema interno como la ratificación del Estatuto de Roma, el cual pone a México bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI). Tribunal subsidiario de la ONU que puede enjuiciar a los individuos responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, guerra y agresión. Su objetivo es disuadir a los políticos autoritarios de cometer crímenes en contra de las poblaciones a las que rigen. Siendo un instrumento legal que promueve los derechos humanos y castiga los abusos políticos, el gobierno de Fox consideró su ratificación como prioritaria.

Al inicio, la posición del gobierno estadounidense se limita a las amenazas. El 13 de octubre de 1998, un miembro de la delegación de Estados Unidos declara: “hay una posibilidad real de que Estados Unidos pueda llegar a ser activamente hostil al tratado y además tiene claramente el poder de socavar la institución naciente.”<sup>616</sup> Pero para poder participar en las futuras negociaciones y tratar de influir en el Estatuto antes de una posible ratificación general, Bill Clinton, antes de abandonar la Casa Blanca, decide firmar el Tratado de Roma el 31 de diciembre 2000. En los meses siguientes, la acción del gobierno de Estados Unidos, en la CPI, se vuelve más activa, según al autor, probablemente por la elección de George W. Bush a la presidencia y la entrada en vigor del Estatuto de la CPI, el 1º de julio de 2002.<sup>617</sup> Entretanto, el gobierno de Bush declara la guerra al gobierno talibán (7 de octubre 2001) en respuesta a los ataques terroristas, lo cual implicó un despliegue de tropas estadounidenses en territorio de otro país. Razón por la cual el nuevo jefe de Estado (Bush) elude la ratificación del Estatuto firmado por su predecesor. Ya que el Estatuto de Roma establece que la Corte tiene la competencia de enjuiciar a los nacionales de un Estado “parte” y “no parte”, y que haya cometido un crimen de la competencia de la Corte, en el territorio de un Estado “parte” y “no parte”.<sup>618</sup>

Prueba de su falta de cooperación internacional, en julio de 2002, el gobierno de Bush presenta una propuesta para que se le dé inmunidad especial a sus ciudadanos participantes en operaciones de paz, al calificarla de “incongruente” e “inaceptable”. El embajador de México ante Naciones Unidas, Adolfo Aguilar Zinser, señala en el Consejo de Seguridad que la petición estadounidense atenta contra la integridad del sistema jurídico internacional. Además sostiene que a México le

<sup>615</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 244.

<sup>616</sup> Theodor Meron, “The Court We Want”, *The Washington Post*, 13 de octubre 1998. Citado por Julien Details, “Les États-Unis et la Cour Penale Internationale”, *Droits Fundamentaux*, # 3, enero-diciembre 2003, p. 32.

<sup>617</sup> *Ibid.*

<sup>618</sup> Un Estado no-parte puede aceptar la jurisdicción de la Corte por un único delito. En esta hipótesis, el Estado en cuestión debe cooperar con la Corte en las mismas condiciones que cualquier otro Estado parte. Julien Details sugiere la lectura de Luigi Condorelli, “La Cour Pénale Internationale: un pas de géant, pourvu qu’il soit accompli”, *RGDIP*, 1999, p. 18.

preocupan “las propuestas tendientes a otorgar a países contribuyentes de personal y tropas en misiones de paz algún tipo de inmunidad respecto a la jurisdicción de la CPI”. Estados Unidos pide al resto del CS que se le otorgue, dentro de la CPI, inmunidad a sus soldados y civiles participantes en las operaciones de paz de la ONU, bajo el argumento de que podrían ser sujeto de maniobras y propaganda política.<sup>619</sup>

En agosto de 2003, luego del atentado terrorista que cobra la vida del enviado de la ONU en Irak, Sergio Vieira Mello y otras veinte personas, México promueve una resolución para proteger al personal de la ONU. El proyecto de resolución dice que los ataques contra los trabajadores humanitarios constituyen un crimen de guerra bajo los estatutos de la recientemente instalada CPI, la cual recibe un fuerte apoyo de la Unión Europea. Algunos medios de comunicación<sup>620</sup> manejan la idea de que esta resolución trae nuevas tensiones entre los gobiernos de México y Estados Unidos, cuya autoridad rechaza Washington. Los funcionarios de ambos gobiernos, pero particularmente, el canciller Luis Ernesto Derbez, rechaza que esta resolución haya generado algún problema entre los dos países.

Ante los eventos que desata la invasión a Irak, la cual es sustentada sobre pruebas falsificadas y ante los crímenes de guerra cometidos, como los revelados por *Wikileaks* cuando un comando estadounidense en Bagdad confunde a unos periodistas de *Reuters* con terroristas y los asesinan.<sup>621</sup> Estados Unidos axiomáticamente esta en contra de asumir la facultad de la CPI. Independientemente de estas atrocidades cometidas por el gobierno de Estados Unidos en Irak y Afganistán, el exacerbado unilateralismo implementado por el gobierno de Bush consiste en neutralizar la competencia de la Corte.

Por otro lado CPI brinda la oportunidad al gobierno mexicano de incluir los derechos humanos como tema prioritario de la política exterior. Según el análisis de Covarrubias,<sup>622</sup> como en el caso de Irak, su presencia en el CS lo obligó también a actuar en formas distintas de las que hubiera preferido. Ya que si se quería fortalecer el multilateralismo y defender los derechos humanos de manera universal, aprobando resoluciones que minimizaban el papel de la ONU y que creaban

<sup>619</sup> “Se opone México en la ONU a propuesta de EU sobre inmunidad especial”, *Notimex*, 10 de julio 2002.

<sup>620</sup> “Canciller mexicano niega conflicto entre México y EUA en Naciones Unidas”, *Agence France-Presse*, 26 de agosto 2003. Y, “México niega nuevas tensiones con EUA por resolución en ONU”, *Reuters-Noticias Latinoamericanas*, 26 de agosto 2003.

<sup>621</sup> Este hecho da la vuelta al mundo cuando en 2010 se difunde este video, donde claramente se “comete un error” y un helicóptero estadounidense abre fuego a unos periodistas confundiendo cámaras con armas. [http://www.youtube.com/watch?v=sQ73wa\\_aSFY](http://www.youtube.com/watch?v=sQ73wa_aSFY) consultado abril 2011.

<sup>622</sup> Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, *op cit.*, p. 166-167.



regímenes de excepción en materia de derechos humanos no era el mejor camino. Esto ante los eventos que relata, sobre el veto de Estados Unidos a la OMP en Bosnia-Herzegovina. En consecuencia el CS tuvo que votar la resolución 1422, de julio de 2002, que excluía a miembros de las OMP de países que no reconocían el Estatuto de Roma, léase los efectivos estadounidenses, de ser investigados o enjuiciados. Por lo tanto, las circunstancias que enfrentó México entre 2002 y 2003, no le presentaron muchas alternativas. El gobierno mexicano adoptó posiciones no óptimas, pero según Covarrubias, coherentes con no obstaculizar más las funciones del CS y la CPI. De mayor importancia fue el cálculo de los costos que tendría una actitud divergente en su relación con Estados Unidos.

#### - Caso Avena y la Corte Penal Internacional.

Además de la divergencia de posiciones en el seno del CS-ONU entre México y Estados Unidos y a pesar de negar que había tensiones; la Corte Penal Internacional sí se convierte en una fuente de conflicto entre los dos países. En enero de 2003, el gobierno de México demanda al gobierno de Estados Unidos ante la CPI, por la supuesta violación al artículo 36 de la Convención de Viena (1963), que establece que todos los detenidos extranjeros tienen el derecho a asistencia jurídico-consular de su país de origen, la cual se debe dar a partir de la notificación “sin dilación” al consulado de la detención del nacional. Lo que quiere decir que las autoridades estadounidenses presuntamente habían violado las obligaciones que impone esta Convención, de la cual México y Estados Unidos son signatarios.

El “caso Avena”<sup>623</sup> es el recurso legal de 51 mexicanos detenidos en Estados Unidos y condenados a muerte (las cifras varían entre 51 y 54), los cuales no recibieron asistencia consular como lo estipula la Convención. Este caso tuvo una muy escasa cobertura en los medios de comunicación y representa una gran victoria de la diplomacia-consular de este gobierno.

---

<sup>623</sup> Se llama caso Avena porque en la lista de los 51 mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos aparece en primer lugar el apellido del señor Avena. La Corte de La Haya le llama “*Avena y otros nacionales mexicanos*”. El 31 de marzo de 2004 la Corte resuelve en “fallo definitivo e inapelable” a favor de México la controversia iniciada el 9 de enero de 2003 y recomienda al gobierno de Estados Unidos la revisión de cada caso de los condenados. El presidente Bush se limita a trasladar la recomendación a los jueces involucrados. Salvo excepciones, los jueces han rechazado la recomendación. “Luis Maldonado: Impunidad en el “caso Avena”. EU debe acatar el derecho internacional, consular y humanitario”, 20 junio 2008.

En la demanda, “México ordena las medidas precautorias a fin de que el gobierno estadounidense realice las acciones necesarias para evitar que sean ejecutados con la pena capital mientras la Corte resuelve el asunto”. Cuando prospera la demanda presentada por México para revisar el caso de 52 mexicanos condenados a muerte, la reacción de Estados Unidos es acusar de “intromisión” en su sistema judicial y asuntos internos.<sup>624</sup>

De acuerdo con la información que dispone México, estos 51 Mexicanos son detenidos, juzgados y condenados a pena de muerte; en todos los casos, las autoridades de Estados Unidos han violado los derechos previstos en la Convención, al omitir informar “sin dilación” a los interesados de su derecho de protección consular. En ninguno de los casos, Estados Unidos reconoce que los Mexicanos tienen el derecho a la “revisión y reconsideración del veredicto de culpabilidad y condena.”<sup>625</sup> ¡Es un escándalo! Estados Unidos no sólo viola los derechos humanos de los detenidos, sino que también incumple sus obligaciones adquiridas y estipuladas por el derecho internacional. El conjunto de la argumentación mexicana se encuentra en la memoria de los alegatos orales del caso Avena, los cuales se desahogaron durante las audiencias públicas del 21 de enero 2003 y del 15-19 diciembre de 2003.<sup>626</sup>

Como lo apunta Gómez-Robledo, consultor jurídico de la SRE (2000-2004), este logro constituye la excepción, ya que la experiencia posterior prueba que el gobierno federal de Estados Unidos no estaba dispuesto a intervenir más allá de los mecanismos de clemencia. Como es el caso de Javier Suárez Medina ejecutado en Texas, en agosto de 2002, a pesar de múltiples intentos de México por conseguir al menos una prórroga a su ejecución, para dar tiempo a que se consideren las violaciones al artículo 36.<sup>627</sup> Como prueba tangible del desacuerdo de México ante esta ejecución, se cancela el viaje del presidente Vicente Fox a Texas en donde debía reunirse con el presidente Bush y el gobernador del Estado, Rick Perry.<sup>628</sup>

---

<sup>624</sup> Samuel Sosa & Fausto Quinatana (coords.), “Cronología de la política exterior de México, enero-abril 2003”, *Relaciones Internacionales*, # 91, ene.-abr. 2003, p. 123; Samuel Sosa & Fausto Quinatana (coords.), “Cronología de la política exterior de México, septiembre-diciembre 2003”, *Relaciones Internacionales*, # 93, sept.-dic. 2003, p. 145.

<sup>625</sup> Juan Manuel Gómez-Robledo V., “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, p. 185.

<sup>626</sup> Véase “Avena and other Mexican Nationals (México v. United States of America)”, *ICJ Report 2004*, <http://www.icj.cij.org/>. Citado por Juan Manuel Gómez-Robledo V., *ibid.*, p. 181.

<sup>627</sup> El artículo 36 dispone en su párrafo segundo que: “las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.” Citado por Juan Manuel Gómez-Robledo V., *ibid.*, p. 183.

<sup>628</sup> *Ibid.*, p. 178-179.

En conclusión, la falta de voluntad de Estados Unidos de tomar medidas para permitir que tenga efecto los derechos que adscribe el artículo 36, llevan a México a presentar la demanda. Y dispone que: “Las controversias originadas por la interpretación o aplicación de la convención se someterán obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia.” Es decir, que México y Estados Unidos son, en tanto miembros de las Naciones Unidas, parte del Estatuto de la Corte, y son, por otro lado, parte de la Convención de Viena, así como el protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias que acompaña la convención.

Los efectos de este fallo es que Estados Unidos ejerza su obligación de “permitir la revisión y reconsideración de los casos de estos nacionales por los tribunales de Estados Unidos..., con vistas a determinar si en cada uno de los casos de los 52, la violación al artículo 36 causa perjuicio al interesado en el transcurso de su proceso judicial. En realidad México había interpuesto el argumento, como se había demostrado en un caso anterior *Alemania v. Estados Unidos* con el “caso LaGrand”, que se reparara el daño como prevé la ley estadounidense. Lo que quiere decir que la violación de un derecho así se tiene que anular el acto jurídico interno. Evidentemente, Estados Unidos se remite solamente a revisar caso por caso.

## Conclusión

El objetivo de este capítulo es analizar la estrategia multilateral de México frente a la “bilateralización” de su agenda. Los dos ejes principales que plantea este gobierno en materia de política exterior se confrontan en este capítulo. México logra desplegar una participación en el seno del Consejo de Seguridad bastante exitosa y soberana de sus decisiones. Primero, logra obtener un asiento en el CS y segundo, debido a su participación, logra mantener una posición apegada a los principios de política exterior mexicana. A pesar de la difícil coyuntura que enfrenta el organismo multilateral, que pone en entredicho su capacidad para hacer frente a los nuevos retos de la política mundial, México logra ejercer posiciones autónomas, y busca alianzas para ello.

Desde los años sesenta, los gobiernos de México han optado por aumentar la presencia multilateral. El cambio en el modelo económico y la riqueza de México, luego del *boom* petrolero refuerzan su liderazgo en la región, manteniendo posiciones equidistantes y hasta contrarias a Estados Unidos. Sin embargo, las crisis recurrentes y el fin de la Guerra fría cambian los equilibrios mundiales, México comienza a abrirse al mundo, particularmente hacia Estados Unidos. La firma del TLCAN

cambia dramáticamente el destino de México que lo lleva a establecer una política más afín a Estados Unidos. Esto no impide que México siguiera participando activamente en los organismos internacionales, al contrario, se suma a todos. La entrada al GATT en 1986 y a la OCDE en 1994 lo ponen nuevamente en una situación especial dentro del tablero internacional, consolidándose como una potencia media o país emergente. Sin embargo, la relación con los países latinoamericanos va disminuyendo, quienes lo comienzan a ver cada vez más alejado de ellos.

La participación de México en el Consejo de Seguridad se enfrenta a un ambiente político internacional muy conflictivo en donde la obsesión securitaria [sic.] de Estados Unidos lleva a este país a optar por el unilateralismo. El proyecto de política exterior de México no se plantea bajo un escenario de conflicto, sino que partía de la base de la cooperación. La política interna de Estados Unidos pone a México en un dilema, si apoyar a su socio y vecino o de optar por la soberanía de sus decisiones, basadas en sus principios. Justamente, cuando el gobierno de México insistía en el “acuerdo migratorio” con Estados Unidos y en construir una relación estratégica de responsabilidad compartida, es cuando el alineamiento y la búsqueda de equilibrios chocan. “Por una parte, México podía apoyar incondicionalmente las iniciativas estadounidenses, generando altos costos en términos de política interna e internacional y, por la otra, podía oponerse a las resoluciones propuestas por Estados Unidos, lo cual daba lugar a un enfrentamiento diplomático con la principal relación bilateral del país”.<sup>629</sup>

Finalmente opta por no apoyar a Estados Unidos y se une a la alianza franco-chilena que rechaza una intervención en Irak. Mucha de la presión a Fox venía de la sociedad mexicana, quien pedía que México no se uniera a la acción bélica, la decisión de Fox hace que aumente su popularidad y el respaldo de la clase política mexicana. Mucho se discutió sobre la pertinencia de que Fox emitiera la posición de México, si finalmente no se había tenido que votar, y mostrarse contrario a Estados Unidos. Sin embargo, en el proceso de búsqueda de alianzas, era necesario presentar una posición, ya que Estados Unidos se encontraba buscando los apoyos, expresamente el de México.

La diferencia en las posiciones de Estados Unidos y sus aliados por la guerra en Irak, ponen a México entre una “peligrosa disyuntiva” en la conciliación de sus intereses nacionales y los perseguidos en la práctica multilateral. La relación entre política interna y política internacional es muy estrecha. Aunque Sotomayor desmiente esta disyuntiva y señala que, “el desempeño mexicano

---

<sup>629</sup> Jorge A. Schiavon, *loc cit.*, p. 124.

en la ONU debe verse dentro del contexto internacional que lo rodeó y no como resultado de la relación bilateral con Estados Unidos”.<sup>630</sup> Sobre la pertinencia de participar en el Consejo de Seguridad, señala que se abre una amplia discusión nacional.<sup>631</sup> Aunque sólo se registra la posición de Manuel Tello que considera como un suicidio del gobierno de México participar en el CS ya que ello representará dos años de lucha constante con Estados Unidos. Según Sotomayor, este razonamiento lo desmiente el trabajo de Jorge Schiavon, donde señala que “los elementos estructurales de la relación bilateral se mantienen, a pesar de las diferencias que México y Estados Unidos manifestaron en el Consejo. Los flujos comerciales, de hecho aumentaron, como también se incrementó la migración.”<sup>632</sup> Si bien México no consigue la firma del tratado migratorio amplio con su contraparte del norte, las razones de este aparente fracaso nada tienen que ver con el desempeño mexicano en la ONU.”<sup>633</sup>

Si bien para emprender un papel activo en el CS, el gobierno de México no encuentra grandes oposiciones al interior, sí lo encuentra ante el papel que debía reforzar México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Como se observa en el capítulo anterior, el acuerdo migratorio no llega a lograrse ante la resistencia de actores de la política interna estadounidense (y a los dramáticos hechos del 11/S que cambian radicalmente la agenda de Estados Unidos), en cambio los actores políticos en México apoyan vehementemente al gobierno de Fox para que se negocie este acuerdo. Lo que se presenta como una contradicción, al no poner a disposición efectivos militares y defender intensamente la paz y la seguridad internacional, se puede defender ante el hecho de que, México destina importantísimos recursos financieros para el sustento de los organismos internacionales y el multilateralismo. Con ello ofrece una prueba fehaciente de su compromiso, aunque para la comunidad internacional, en estos tiempos, se requieren de acciones tangibles como la participación en las OMP. Sin embargo, “la participación de México en las OMP mostró una política exterior descentralizada y difusa, en el sentido de que la toma de decisiones se disgregó en diferentes funciones del gobierno. La burocratización en la política multilateral del presidente Fox fue notable en dos áreas: operaciones de mantenimiento de la paz y desempeño en materia de derechos humanos.”<sup>634</sup>

<sup>630</sup> Arturo C. Sotomayor, *loc cit.*, p. 250 y Jorge A. Schiavon, *ibid.*, p. 196.

<sup>631</sup> Arturo Sotomayor sugiere ver “El ingreso de México al Consejo de Seguridad”, *Este País*, 5 de noviembre 2002.

<sup>632</sup> El aumento en la migración no es un argumento válido para “medir” la constancia de las “buenas” relaciones México-Estados Unidos, ya que la migración que aumentó es ilegal y no corresponde a un éxito de ninguno de los dos gobiernos.

<sup>633</sup> El hecho de que estos dos trabajos haga referencia al trabajo de Jorge Schiavon es que además de ser un artículo completo, es el primero si no el único que trata exclusivamente la gestión de México en el Consejo de Seguridad, así como su impacto con su relación bilateral con Estados Unidos.

<sup>634</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 237.

El cambio de régimen, o de gobierno si se prefiere, pone en relieve las contradicciones de una política exterior que en algunas áreas se pone al día, como es plantear una asociación estratégica con el bloque norteamericano, buscando la profundización de la integración; pero por el otro, encuentra resistencias ante una idea, bastante conservadora de soberanía. Es entonces que el gran éxito en esta materia, además de superar esa peligrosa disyuntiva, logra también “normalizar” la participación de México en el CS-ONU. Al parecer el debate de la pertinencia de participar o no en el CS ha quedado superado.

La consecuencia para la relación bilateral tuvo otro revés como la aceptación de México de la Corte Penal Internacional, aunque sin muchas repercusiones. Para la crisis del multilateralismo, que incrementó la invasión a Irak, México decide tomar acciones en cuanto a formar el Grupo de Amigos de la reforma de la ONU. La crisis no es nueva, se forma a partir del fin de la Guerra fría, cuando se presentan las primeras propuestas para reformar la Organización. La reforma busca modificar los métodos de trabajo y la representatividad ante la creciente inconformidad de la exclusividad de los tomadores de decisiones, con el abuso del uso del veto.

México durante este sexenio se enfrentó a la búsqueda por parte de Brasil para formar parte de este selecto grupo de países que integran el CS. Esto hizo que el gobierno mexicano le hiciera saber al brasileño que no contaba con su apoyo y de que además buscaría la alianza necesaria para impedir que Brasil lo consiguiera. La razón es que los gobiernos del PAN tienen la visión de que Brasil accediendo a este asiento, relegaría a México de la geopolítica e influencia en la región latinoamericana, que requiere para hacer contrapeso a Estados Unidos y diversificar sus relaciones.

Por lo tanto la respuesta a la pregunta inicial de este capítulo sobre si la acción multilateral de este gobierno le permitió sacudirse un poco la excesiva concentración de las relaciones con Estados Unidos y el común alineamiento a éste. La respuesta es que efectivamente, el gobierno de Fox obtuvo logros importantes en esta materia, que no coincidieron con las posiciones de Estados Unidos, pero no le representó demasiados costos a México. Bajo el entendimiento que socios, amigos o aliados, pueden tener posiciones contrarias y manifestarlas. Aunque también bajo el entendido de que México en estos temas no era un actor vital, que impidiera a Estados Unidos realizar sus objetivos. Las prioridades de Estados Unidos estaban en otra parte, principalmente en su “guerra global contra el terrorismo”, en lo que le toca a México, la frontera, cooperó con Estados Unidos.

Como en los demás temas tratados, en el ámbito multilateral, también el éxito democrático de las elecciones del año 2000 son utilizadas para incrementar la capacidad de negociación internacional de México. Fox pretende romper con el régimen precedente y plantea una estrategia agresiva, para que México lograra insertarse en la escena internacional. El nuevo gobierno quiere que México tenga un papel importante en la construcción de un nuevo orden mundial, asegurándose que los valores universales del derecho internacional sean respetados por todas las naciones. La participación de México en el Consejo de Seguridad se inscribe en romper primero con el régimen anterior, quien era mucho más cauteloso a participar en el Consejo, anteponiendo la Doctrina Tello. Y segundo mostrar una imagen de un México renovado, democrático y comprometido con la paz y seguridad internacional. Por lo que en la siguiente parte se muestran las acciones de México en cuanto a la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia en el ámbito internacional. Ahí se expone la influencia que tiene el medio internacional en el régimen interno de México, particularmente en cuanto al tema de los derechos humanos y la democracia, principal bandera de la política exterior del sexenio de Fox.

## Tercera Parte.

### Democratización, derechos humanos y tensiones con Cuba.

*Considérant* que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.

*Considérant* que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme.

*Considérant* qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression.

*Considérant* qu'il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations.

Préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948)

“Los temas de la democracia y los derechos humanos fueron prioritarios para la política exterior del sexenio de Vicente Fox. Como fines de política externa, las estrategias para promoverlos fueron explícita y deliberadamente propuestas como pilares del cambio en los ámbito interno y externo.”<sup>635</sup> Según Castañeda, la defensa de la democracia y los derechos humanos en el exterior no eran sólo el reflejo de un “nuevo” México, sino también un instrumento para consolidar la

---

<sup>635</sup> Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010, p. 144.



viabilidad democrática y la protección de los derechos humanos en el país.<sup>636</sup> Se trataba de utilizar según la autora, la política exterior para fines internos y “anclar” la democracia; comprometer al país en el exterior para asegurar (*lock in*) la reforma interna.<sup>637</sup>

Castañeda argumenta que “los gobiernos no democráticos tienden a adoptar una actitud defensiva en sus relaciones con otras naciones. Mientras menos democrático es el país, resulta más probable que verá al mundo exterior con suspicacia y que interpretará toda crítica como una violación a su soberanía.”<sup>638</sup> Esto es justamente la ruptura que propone el gobierno de Fox. “El fin del autoritarismo en México reviste, entonces, un doble efecto: construir y consolidar instituciones democráticas y, al mismo tiempo, dejar atrás la actitud defensiva y cerrada que había mantenido a nuestro país relativamente alejado de la comunidad internacional.”

En su artículo, Castañeda utiliza el ejemplo de la transición española y su política exterior, donde este país tuvo que resolver complejas cuestiones como el dejar atrás esquemas, instituciones y prácticas autoritarias. Según él, la transición española enfrentó estas cuestiones con audacia y creatividad, que se debió en gran medida al liderazgo responsable y estabilizador de la clase política y los medios de comunicación para negociar y construir acuerdos políticos internos para profundizar y fortalecer la vía democrática. España como México se enfrentó a un proceso de integración (si bien abismalmente diferentes); el ingreso a la OTAN en 1982 como primera medida promovió la modernización y democratización de sus fuerzas armadas. Sin embargo, la decisión de política exterior de mayor trascendencia fue el ingreso a la Comunidad Económica Europea (CEE), donde existió un consenso generalizado de que España se integrara al resto de Europa. Todo ello implicaba cambios en España, asumir compromisos, realizar reformas que fueran congruentes con las comunitarias. Las nuevas reglas no le fueron impuestas, según Castañeda, “fueron el resultado de un debate público y una elección deliberada por parte del pueblo español”.

Para el caso de México la política exterior es clave del cambio democrático, aunque se le atribuye a la elección del año 2000 su origen. Aunque también reconoce que estos cambios en México han sido una respuesta deliberada a las transformaciones que se han dado en el mundo durante la década de los noventa. Entre ellas, el surgimiento de un creciente consenso internacional respecto a

---

<sup>636</sup> Jorge G. Castañeda, “El factor externo y consolidación de la democracia en México”, *Reforma*, 24 de febrero 2002. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*

<sup>637</sup> Participación de Mariclaire Acosta en el taller de derechos humanos realizado en la St. Antony’s Collage, Oxford, 24 de octubre 2003. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*

<sup>638</sup> Jorge G. Castañeda, *ibid.*

la legitimidad de las instituciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos. Como se observará en México, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) inicia la apertura política y la negociación de un acuerdo con la Unión Europea por lo que se fueron introduciendo canales de comunicación entre los organismos internacionales, la Unión Europea y Estados Unidos para la observación de la situación, primero electoral y más tarde de derechos humanos en México. Como lo señalan, Keohane, Macedo y Moravcsik,<sup>639</sup> “bajo ciertas circunstancias, la cooperación internacional puede mejorar la calidad de la democracia, incluso garantizar el buen funcionamiento de sistemas políticos democráticos”.

El imperativo, señala Castañeda, era “poner al día las relaciones de México con el resto del mundo. Por ello se establece la doble estrategia, que por un lado daba una mayor profundidad a la relación estratégica de largo plazo con Estados Unidos, que por razones históricas, geopolíticas, es y seguirá siendo, el más importante socio de México. Y por el otro, dada la posición hegemónica de ese país en el ámbito internacional y la asimetría de la relación bilateral, se desarrolla un segundo eje de política exterior que proporcione un mayor equilibrio a la agenda internacional de México.”<sup>640</sup> Sobre este razonamiento se sustenta el despliegue activista de México en los foros regionales y multilaterales. Todo con importantes connotaciones de política interna. México no puede apoyarse, como lo hizo España en un marco institucional como el que ofrecía la CEE, no existen en América del Norte estructuras supranacionales, ni tampoco fondos de cohesión para canalizar recursos y disminuir las desigualdades entre países y regiones. Por lo que se propuso ese gobierno a propiciar un conjunto de instituciones permanentes en América del Norte, que contribuyan a la prosperidad de los tres países.

Paralelamente se plantea el activismo multilateral para consolidar la democracia en México. Por interés propio, señala Castañeda, México debe adaptarse al nuevo sistema internacional que está surgiendo, basado en las reglas y normas de jurisdicción universal. La dimensión internacional y la democracia no presentan una relación evidente entre causa y efecto, aunque los nuevos requerimientos de la vida política internacional imponen a las naciones a adaptarse y aceptar los valores universales como parte vital del interés nacional. Por lo que la decisión del gobierno de Fox de participar activamente en la ONU y OEA se puede entender como un “intento de sostener y

---

<sup>639</sup> Robert O Keohane, Stephen Macedo & Andrew Moravcsik, “Democracy-Enhancing Multilateralism”, *International Organization*, # 63, invierno 2009, p. 2, 4.

<sup>640</sup> Jorge G. Castañeda, *ibid.*

profundizar reformas políticas internas”.<sup>641</sup> Según Sotomayor, el activismo mexicano coincidió con un contexto internacional caracterizado por la emergencia de un sistema unipolar y cargado por la guerra en Irak. En este sentido, “el contexto internacional restringió el alcance del activismo mexicano y limitó su impacto”. El objetivo de diversificación no obtiene los resultados esperados o sólo parcialmente, ya que se registró una concentración hacia América del Norte en términos cuantitativos y cualitativos.<sup>642</sup>

Este activismo se sostenía bajo la base de la defensa de los derechos humanos y la democracia, temas prioritarios de la administración de Vicente Fox. El cambio de régimen en México significaba un rompimiento con las prácticas autoritarias y la violación constante de los derechos humanos. La búsqueda de mejorar la imagen de México y así aumentar el margen de maniobra, el cual se sustentó en el “bono democrático” y la defensa expresa que hace este gobierno asumiendo compromisos, permitiendo que los organismos internacionales revisaran la situación de los derechos humanos. La promoción de los derechos humanos constituyó un elemento indisoluble del cambio democrático, partiendo del reconocimiento absoluto y universal de estos derechos, así como el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia.

La vocación multilateralista de México ha llevado a que los actores internacionales hayan influido en el proceso de cambio político. Desde los años ochenta la dimensión internacional ha tenido un efecto en lo electoral y de los derechos humanos. Si bien es difícil identificar el grado de democratización y la influencia exterior, este gobierno busca vincular internamente los compromisos adquiridos en el exterior, como por ejemplo con la ratificación de instrumentos internacionales. Por lo que el capítulo quinto expone la intensa actividad del gobierno mexicano en materia de derechos humanos y democracia. Y muestra la manera en que este gobierno entendió la interrelación entre política exterior y democracia, que es con la defensa de los derechos humanos. Se aceptó la cláusula democrática del sistema interamericano con la Declaración de Quebec, que postula como condición contar con regímenes democráticos. Además de que se normaliza la observación electoral y de derechos humanos en México por parte de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. Se ratifican una infinidad de convenciones además de que se aceptaron en el país relatores sobre los derechos humanos. Finalmente entra en vigor el Acuerdo Global firmado con la Unión Europea al final del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000),

---

<sup>641</sup> “Introducción”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, 2010, p. 19.

<sup>642</sup> *Ibid.*, p. 18.

el cual no se aceptaba al encontrar la “cláusula democrática” como intervencionista durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994).

La actividad multilateral de este gobierno incluye por lo tanto una participación en los foros de la ONU, particularmente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ahí, México tuvo un importante papel en la transformación de dicha Comisión en Consejo, de hecho, preside el primer trienio de actividades. Las resoluciones votadas en la Comisión eran fuente de numerosos conflictos entre las naciones y casi cualquier país podía presidirla. La alta politización de las resoluciones, bajo un sistema de votación abierta, emitía recomendaciones a los diferentes países, generaba desencuentros entre los países miembros. En este esquema, el gobierno de México tenía que emitir su voto cuando se trataba el tema de Cuba. El último año de Zedillo, México se abstiene ante una resolución que “condenaba” o recomendaba mejorar la situación de los derechos humanos en la isla. México ha sido un aliado de Cuba, y habían logrado construir una relación *sui generis*, la cual se basaba en un “acuerdo tácito de no intervención”. El periodo álgido de las relaciones interamericanas de los años sesenta hace que Estados Unidos proponga la expulsión y el rompimiento de relaciones con Cuba dentro de la OEA. México fue el único país del hemisferio que continua una relación estrecha con el régimen revolucionario de Fidel Castro.

El capítulo sexto muestra la evolución de esta relación bilateral, la cual parecería llegar al su fin. Los votos de México en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU desatan un conflicto diplomático sin precedentes entre los dos países. Si bien la relación bilateral cubano-mexicana no puede entenderse solamente por la actividad multilateral de México, en defensa de los derechos humanos. Este gobierno planteó un compromiso con estos derechos, además de contar con una agenda afín a Estados Unidos, por lo que, como se verá, un acercamiento con uno implica un alejamiento con el otro.

El análisis de los actores resulta esencial para entender la opción por sus decisiones. En este capítulo, la política tiene una fuerte carga simbólica, los tomadores de decisión se encuentran en medio de dos niveles, la teoría de Robert Putnam<sup>643</sup> quien ofrece una visión original de las dinámicas que existen en las relaciones internacionales. La vigorosa interacción entre política doméstica y la internacional, particularmente en negociaciones internacionales o de toma de decisiones implican a otros actores internacionales. Particularmente, la influencia que ejercen los

---

<sup>643</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logia of two-level games”, *International Organization*, vol. 42, # 3, verano 1988.

actores internos. Durante este periodo, la política exterior de México hacia Cuba muestra la forma en que interactúan las decisiones o posiciones del gobierno de México y la oposición política interna, específicamente la de partidos políticos como el PRI o el PRD. Los cuales ejercieron una posición contraria a la del gobierno de Fox, acercándose a las posiciones del gobierno cubano.

La argumentación de Castañeda, (principal adversario político del régimen de Fidel Castro) es que “México debe trascender limitaciones que al amparo de una malentendida soberanía, han atrofiado el potencial de desarrollo. La necesidad de consolidar la democracia en México exige poner al día esa noción de soberanía. Este *quid pro quo* por el que México se compromete a acatar las reglas supranacionales a cambio de fomentar la prosperidad y asegurar la estabilidad política de la sociedad.”<sup>644</sup> Esta reflexión lleva a este gobierno a emprender una actitud de franca defensa de los derechos humanos en el mundo, aunque como se verá, es privativamente al régimen cubano al que se le aplica. Para contar con una imagen completa de los intereses y envites en juego político entre México y Cuba, se requiere analizar también las posiciones del vecino de ambos, Estados Unidos. La política exterior del gobierno de Fox emprendió, en efecto, un discurso diferente al de sus antecesores, agresivo y muy comprometido con los derechos humanos... para unos este compromiso fue una “cortina de humo” para ganar legitimidad interna y externa, para otros significó un serio cambio, en claro rompimiento con el régimen anterior.

---

<sup>644</sup> Jorge G. Castañeda, *ibid.*

## **Capítulo 5. Factores internacionales para el cambio democrático en México.**

La intensificación de las relaciones internacionales, llamada globalización conlleva a un aumento en la interacción de los factores internos y externos que nos permite entender cómo la política internacional y las estructuras domésticas se afectan mutuamente.<sup>645</sup> Tradicionalmente, según el autor, el sistema internacional se ha visto como una variable explicativa de la estructura interna de los Estados, aunque también concluye que este sistema internacional es una consecuencia de las políticas domésticas o nacionales. En otras palabras, las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deben ser analizadas simultáneamente, como totalidades. En este apartado nos concentraremos en observar la forma en la que el ambiente internacional influye en la estructura política interna, es decir, la forma en la que México se ha ido adaptando al sistema internacional y los cambios que han surgido de ello. Como se verá, esta dinámica inicia

---

<sup>645</sup> Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, # 4 otoño 1978, p. 881-882.

formalmente en la década de los noventa, en estrecha relación con los cambios en la economía y geopolítica internacional, las cuales imponen las nuevas reglas del juego.

Las relaciones internacionales se modifican radicalmente después del fin de la guerra fría. La defensa de los derechos humanos y la democracia se vuelven temas prioritarios en la agenda internacional. No solamente se realinean las estructuras de poder, caracterizadas por la división bipolar, sino que también cobran nueva legitimidad y proyección internacional ciertas concepciones de la democracia liberal, apertura comercial y promoción de los derechos humanos. Ello significaba un claro rompimiento con el pasado comunista.<sup>646</sup> El autor describe como las repúblicas bálticas y otros Estados surgidos de la desintegración de la Unión Soviética, se convierten en “creativos arquitectos de estructuras democráticas”, usando como modelo esquemas occidentales. Este impulso se debe a que el mejor resguardo para sus nacientes democracias consistía, precisamente, en acompañarse en el ámbito internacional de otras democracias. Más tarde, esto se traduce en “cooperación internacional”, donde se reconoce que los gobiernos no pueden alcanzar solos sus objetivos internos, como la lucha contra el calentamiento global, la liberalización de la economía internacional, la integración de los sistemas de comunicación, el combate al terrorismo y el crimen organizado, así como la regulación de corporativos multinacionales.

Los organismos internacionales adquieren entonces una nueva vigencia, ante un sistema internacional “multipolar”. La defensa del multilateralismo se da en ámbitos como la paz, la seguridad internacional, así como la defensa de los derechos humanos y la democracia. La promoción de los derechos humanos constituyó un legítimo reclamo después de medio siglo de represión en aquellas nacientes democracias de Europa del Este. Si bien dentro de los regímenes democráticos existen también violaciones a los derechos humanos, un sistema democrático se fundamenta en la existencia de estos derechos, y la mejor forma de luchar por ellos es mediante la consolidación de estructuras democráticas.<sup>647</sup> Empíricamente, a nivel internacional se traduce en una mayor apertura de los procesos políticos internos al escrutinio internacional; la actualización en la vinculación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y en algunos casos, en la creación de nuevas estructuras, como la Corte Penal Internacional (CPI). Como parte de la nueva estrategia se buscó que los organismos internacionales tanto de vocación universal como regional, impulsaran nuevos esquemas jurídico-políticos, como también la negociación de acuerdos

---

<sup>646</sup> Federico Salas, “Democracia y derechos humanos como política exterior”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002, p. 163.

<sup>647</sup> *Ibid.*, p. 164.

comerciales o de integración regional. Como lo señalan Mansfield y Pevehouse, “Los países que están bajo un proceso de transición a la democracia, son propensos a incorporarse a organizaciones internacionales, ante la falta de credibilidad que pueden tener sus líderes, al momento de sostener reformas liberales y consolidar su democracia.”<sup>648</sup>

En las instituciones multilaterales se incluye a las organizaciones internacionales, a los regímenes y a las redes que se rigen por acuerdos formales internacionales (en ellos se incluyen las cumbres y reuniones ministeriales). La participación en ellas, a menudo ayuda a las instituciones democráticas internas a restringir el poder de grupos que persiguen un interés “especial”, a proteger los derechos individuales y mejorar la calidad de la deliberación democrática colectiva, al mismo tiempo aumentan la capacidad de lograr importantes propósitos públicos.<sup>649</sup>

En América Latina, la transición a la democracia también surte un efecto transformador, las nacientes democracias latinoamericanas se unen a los avances de los derechos humanos, los cuales, en muchos casos, obedecieron a causas endógenas que anteceden la caída del muro de Berlín.<sup>650</sup> Los procesos de pacificación en América Central se construyen a partir de esfuerzos multilaterales, como Contadora (1983), Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987) en los cuales se buscaba erradicar las constantes violaciones a los derechos humanos e implementar, eventualmente, regímenes democráticos.

Para México, las nuevas circunstancias de economía abierta, democratización y un mundo fuertemente dominado por una potencia hegemónica, lo obligan a revisar las grandes directrices de la política exterior. Como se ha mencionado, durante décadas, México implementa una política exterior nacionalista, con un claro sesgo “estatista” y centralista, que viene de su experiencia histórica y de su vecindad con Estados Unidos. La cual corresponde a un “sistema político autoritario, presidencialista, de partido dominante y pluralismo limitado, así como a una economía mixta y cerrada; que sirve para atender las demandas proteccionistas del modelo de industrialización de sustitución de importaciones y aislar, la vida política interna de influencias o

---

<sup>648</sup> Edward D. Mansfield & Jon C. Pevehouse, “Democratization and International Organizations”, *International Organization*, vol. 60, # 1, 2006, p. 138.

<sup>649</sup> Robert O Keohane, Stephen Macedo & Andrew Moravcsik “Democracy-Enhancing Multilateralism”, *International Organization*, # 63, invierno 2009, p. 2.

<sup>650</sup> Federico Salas, *loc cit.*, p. 165.



intervenciones provenientes del exterior”.<sup>651</sup> Durante la década de los ochenta y noventa se inician una serie de reformas económico-estructurales que reorientan la diplomacia mexicana con una marcada inclinación económica. Además de una atención importante a los países desarrollados, un mayor pragmatismo y una mayor colaboración con Estados Unidos. Todo ello se traduce en el comportamiento internacional de México, que oscila entre dos visiones heredadas, la del nacionalismo revolucionario y la del pragmatismo económico, con una tercera visión multilateralista y liberal centrada en la promoción democrática.

La alternancia en el gobierno federal en el año 2000, después de setenta años de un mismo partido en el poder, conducen a debatir la necesidad de adecuar las estrategias y los principios de la política exterior mexicana a la nueva realidad nacional e internacional. Es por ello que el nuevo gobierno decide emprender una política exterior activa, de defensa de la democracia y los derechos humanos, la cual se relaciona íntimamente con las transformaciones sufridas en el sistema internacional que modifican tres condicionantes básicos de la política exterior: “cambian el modelo de desarrollo, el tipo de régimen y el contexto externo”<sup>652</sup>. Además, busca mostrar una diferencia con el antiguo régimen, poniendo un especial énfasis en la aceptación de la observación internacional sobre prácticas democráticas, particularmente electorales y de derechos humanos. Aunque como se verá, este gobierno no es el primero en abrirse al escrutinio internacional, sí “busca rectificar la posición internacional del país dada la transición a la democracia, para lo cual era indispensable mostrar una nueva actitud hacia el exterior.”<sup>653</sup>

Para desarrollar esta estrategia, se elige una política exterior que permita integrar los derechos fundamentales y los mecanismos de protección contenidos en tratados internacionales a la legislación nacional, a fin de mantener la congruencia entre lo que se promueve en el exterior y lo que sucede al interior del país.”<sup>654</sup> Esta estrategia se divide en la cooperación en los ámbitos regional e internacional y el diálogo bilateral, con una presencia activa en los foros multilaterales y regionales sobre los derechos humanos.

---

<sup>651</sup> Guadalupe González, “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, in Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006, p. 156.

<sup>652</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>653</sup> Arturo C. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, 2010, p. 228.

<sup>654</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 133.

## Plan

Los actores internacionales han participado o influido en el proceso de cambio político en México, particularmente desde los años ochenta, en dos aspectos centrales: el electoral y el de derechos humanos. Algunos de estos cambios son inducidos por los procesos de integración regional o acuerdos comerciales. Primero se revisarán los dos organismos multilaterales donde México privilegia su actuación, estos son la ONU y la OEA. Además se muestra de qué forma Estados Unidos y la Unión Europea influyen en el proceso de democratización en México; estas dos entidades orillan a los gobiernos mexicanos a adoptar y adaptarse a las nuevas circunstancias, imponiendo algunas condiciones.

En la segunda parte de este capítulo se evidencia la forma en la que el gobierno de Fox asume e instrumenta los compromisos adquiridos en los organismos internacionales para mejorar la defensa y protección de los derechos humanos en México. Se muestra también el impacto que tienen estos mecanismos internacionales en la vinculación interna en México. Dentro de los dos apartados se presenta constantemente la tensión que existe entre el principio de no intervención y esta influencia o injerencia del ámbito internacional en el país a la hora de ratificar instrumentos internacionales que entrañan un mayor compromiso de México con las normas internacionales. El gobierno de Fox emprende pasos significativos para asumir compromisos internacionales con la normatividad internacional en materia de derechos humanos, lo que constituye un claro rompimiento con la “tradicional renuencia de los gobiernos del PRI al monitoreo externo.”<sup>655</sup> Aunque como se observa en la primera parte de este capítulo, las presiones del ámbito internacional comienzan a hacerse visibles a fines de los años ochenta, frente a la lenta apertura que inician los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000).

En la segunda sección se observan los compromisos internacionales asumidos por el gobierno de Fox. La aplicación interna del derecho internacional con la importante firma del Acuerdo de Cooperación Técnica con la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU un día después de la entrada en funciones de Fox. Este Acuerdo marca el inicio de una intensa cooperación con la ONU en la materia, y se edita un documento con el diagnóstico de los temas pendientes y las recomendaciones para mejorar la situación de los derechos humanos en México. El compromiso de este gobierno con los derechos humanos lleva a que cada dependencia de gobierno vele por los

---

<sup>655</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, “La política de México hacia los derechos humanos en el ámbito internacional”, in Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, CIICH/UNAM, México, 2008, p. 167.

derechos humanos desde su trinchera, es decir la transversalización [sic.] de los derechos humanos en todas la áreas de la vida pública mexicana.

La aceptación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) es el segundo gran compromiso de este gobierno para apoyar la acción multilateral con un “órgano judicial supranacional”. Pese a todos estos esfuerzos, persiste la violación de los derechos humanos en México, mostrando que la influencia del ámbito internacional tiene serias limitaciones; ante las resistencias de las estructuras todavía autoritarias, el pésimo sistema de administración judicial y la persistencia de los abusos de autoridad frente a la ciudadanía.

Finalmente, otra trabajo importante en materia multilateral fueron las gestiones en el impulso de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se trasformase en un órgano imparcial, que velara de manera eficaz por la mejora de los derechos humanos en el mundo. La Comisión le trajo a México un conflicto abierto con Cuba al sumarse a las resoluciones que pedían el régimen cubano eliminar la violación de los derechos civiles y políticos de su población. Por ello la transformación de la Comisión en Consejo deja atrás algunas de las prácticas sesgadas y politizadas que ponían en evidencia a las naciones, sin contar con una función constructiva. En reconocimiento a su gestión, México es el primer país que preside los trabajos del Consejo en el año 2006. Lo que lo pone en una posición de alta visibilidad internacional, que lo llevan a recibir fuertes críticas sobre los numerosos temas pendientes de la violación de derechos humanos en México.

## **Sección 1. El ámbito internacional y democratización en México.**

“El estudio de los factores internacionales, o la dimensión internacional, en la llamada democratización de México no es sino el análisis de la interacción de lo externo y lo interno durante un periodo particular de la vida política, económica y social de país.”<sup>656</sup> Se trata de estudiar cuál es el grado de sensibilidad interna ante las variables externas en los procesos de cambio en el país, y cuál es su margen de respuesta. La autora hace referencia a cuatro variables externas que han incidido históricamente en la capacidad de los gobiernos mexicanos para profundizar la

---

<sup>656</sup> Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, in Reynaldo Yunuen Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, Colegio de México, 2001, p. 323.

democracia.<sup>657</sup> 1) las relaciones económicas externas; 2) la competitividad del ámbito económico que enfrenta el país; 3) los límites impuestos directa o indirectamente por las acciones políticas de los poderes extranjeros; y 4) la naturaleza e influencia de actores no gubernamentales extranjeros en la política y la sociedad del país. Además, se observa que los acontecimientos internacionales, como el fin de la guerra fría precipitan una serie de transformaciones en la vida política de las naciones, que se traducen en un incremento de la interacción de las relaciones entre las naciones (interdependencia), acrecentada por la globalización.<sup>658</sup>

En este capítulo se hace referencia a los tres primeros puntos, aunque dentro de los organismos no gubernamentales existe una ya larga presencia de ellos en México. Aquí se utilizará como base y referencia a la ONG, *Human Rights Watch*, (HRW) la cual realiza un reporte llamado *Mexico: Lost in Transition* o “El Cambio Inconcluso. Avances y Desaciertos en Derechos Humanos durante el Gobierno de Fox,”<sup>659</sup> en el cual se hace un delicado balance sobre la situación de los derechos humanos bajo el gobierno de Fox. En él se destaca que efectivamente este gobierno establece la ruta de “apertura” y “transparencia”, permitiendo el escrutinio externo sobre las prácticas de los derechos. Como lo señala, la rendición de cuentas es una tarea imprescindible pendiente de la naciente democracia mexicana; sin embargo, a pesar de los esfuerzos en diversas áreas, ambiciosas en el papel, no logra alcanzar sus metas.

En la parte introductoria del documento de HRW se hace un especial énfasis en la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual da origen al Instituto Federal del mismo nombre, IFAI.<sup>660</sup> Se destaca que uno de los principales obstáculos al

<sup>657</sup> John H. Coatsworth, “The United States and Democracy in Mexico”, in Víctor Bulmer-Thomas & James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Institut of Latin American Studies, Harvard University Press, Londres, 1999, p. 141. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 324.

<sup>658</sup> Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, “Introduction”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 2-3.

<sup>659</sup> En inglés, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results of Human Rights Under Fox*, 16 de mayo 2006, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/05/16/mexico-lost-transition-0> consultado mayo 2011.

<sup>660</sup> El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI fue una iniciativa de ley presentada durante el gobierno de Vicente Fox que promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Esta ley fue aprobada por unanimidad el 11 de junio de 2002, luego de que se propusiera esta iniciativa en la Declaración Oaxaca en mayo de 2001, cuando medios de comunicación, académicos y funcionarios del gobierno federal se comprometieron a impulsarla. En junio de 2003 entra en vigor la Ley. En 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos. Entre sus facultades está el pedir la revelación a petición expresa de un ciudadano, donde no es necesario revelar la identidad del peticionario. En la Ley se especifica en qué condiciones los documentos son públicos, confidenciales o temporalmente reservados para su revelación. La obligatoriedad de esta Ley se aplica a los tres poderes federales, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto con todo organismo autónomo como el Instituto Federal Electoral o el Banco de México, así como aquellos dependientes de los tres poderes. [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de rendición de cuentas en México ha sido la cultura del secreto.

Durante años se negó a los ciudadanos mexicanos el acceso a la información más básica sobre las instituciones e incluso las leyes que regían su vida cotidiana. La falta de transparencia obstaculizó severamente la capacidad de los ciudadanos de hacer frente a las prácticas abusivas que agentes e instituciones gubernamentales habitualmente cometían en su contra. La asfixiante cultura del secreto se ve agravado aún más ante el sistemático rechazo del gobierno a autorizar la observación internacional en materia de derechos humanos. El viejo régimen activamente desalentó y desestimó estas observaciones, aduciendo que se trataba de una intromisión foránea en los asuntos internos del estado. Incluso durante la presidencia de Ernesto Zedillo, cuyo gobierno demostró una mayor predisposición a entablar contacto con los monitores internacionales de derechos humanos, México jamás abandonó su postura de privilegiar el discurso de la soberanía nacional por encima de la protección de los derechos básicos.<sup>661</sup>

Diversas acciones muestran el serio compromiso del gobierno de Fox por asumir una actitud diferente a la de los gobiernos del PRI, que aunque la observación internacional no es en sí misma un requisito democrático, la rendición de cuentas sí lo es. Es por ello que la creación del IFAI es una de las acciones más representativas de este gobierno, que logra convocar a las tres fuerzas políticas más importantes del país. Esta ley sólo incluye a las dependencias del gobierno federal, ya que no ha sido adoptada por los gobiernos locales en su totalidad, ni por los partidos políticos, que reciben grandes cantidades de dinero público. Finalmente, en el Reporte de HRW se hace una recomendación al gobierno que suplantará al de Fox en 2006, en cuanto a que el nuevo presidente “rechace también la idea de invocar la noción de soberanía nacional como un valor más importante que proteger los derechos básicos”.<sup>662</sup>

#### **A. El papel de los actores internacionales.**

En este análisis se identifica el impacto de actores externos del ámbito multilateral, específicamente de los organismos internacionales como la ONU y la OEA; donde el gobierno de Fox emprende sendas acciones para fortalecer la presencia de México en dichos organismos, adquiriendo amplios compromisos. También dentro de los procesos de liberalización económico-comercial, los cuales van influyendo en algunos aspectos del cambio político en México, como el Acuerdo Global

---

<sup>661</sup> *Human Rights Watch*, “El Cambio Inconcluso. Avances y Desaciertos en Derechos Humanos durante el Gobierno de Fox”, 16 de mayo 2006, p. 5.

<sup>662</sup> *Ibid.*, p. 7.

firmado con la Unión Europea,<sup>663</sup> el cual antepone como condición una “cláusula democrática”, que consiste en que los países asociados con dicho bloque se ven obligados a aceptar el orden democrático. En este orden de ideas, el TLCAN, como el acontecimiento que más transforma la economía y el ALCA como expansión de éste, integran también en sus orígenes la defensa de la democracia y los derechos humanos como condición *si ne qua non* de la integración en el sistema interamericano.

Además de las cuatro variables que han incidido históricamente en la capacidad del gobierno para profundizar la democracia: 1) relaciones con otros países, 2) la competitividad del ámbito económico internacional, 3) los límites impuestos por agentes externos y 4) la influencia de las ONG. Se identifican también tres formas en las que estos factores influyen el proceso de transición a la democracia: una es el contagio, otra el control y finalmente el consentimiento.<sup>664</sup> En este apartado nos centraremos en cuatro actores centrales: 1) Estados Unidos, 2) la ONU, 3) la OEA-ALCA y 4) la Unión Europea.

Según Covarrubias, México muestra una tendencia de cautela y limitada apertura ante los organismos internacionales; en ellos busca construir un equilibrio entre la reacción y la iniciativa, mientras que con la Unión Europea constituye un mecanismo de “consentimiento”.<sup>665</sup> El caso de Estados Unidos es la variable más compleja, cuya presencia refleja la diversidad de actores e intereses en juego, desde el gobierno y sus agencias, hasta los medios de comunicación. Como lo muestra Bagley<sup>666</sup> en su estudio de los años ochenta sobre las relaciones bilaterales de estos dos países en donde se da cuenta de la disgregación de los actores dentro de Estados Unidos y la unidad y centralización por parte de México.

#### a) *La presión de Estados Unidos.*

<sup>663</sup> El Acuerdo Global fue firmado en 1997 (con Zedillo) y entrado en vigor en el año 2000 (a unos meses que entrara Fox al gobierno), este tema se tratará a detalle más adelante: “La Unión Europea y la cláusula democrática”.

<sup>664</sup> Laurence Whitehead, “Three International Dimensions of Democratization”, in Laurence Whitehead, *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, 1996. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 324, 326.

<sup>665</sup> El consentimiento puede manifestarse de cuatro formas: la vecindad o la proximidad geográfica a procesos de democratización y las consecuencias de éstos en los sistemas de alianzas; la estructura internacional que genere consenso sobre la democratización; la influencia de los grupos transnacionales en actores nacionales democráticos; y el efecto de demostración internacional o la voluntad de las élites o la población de un país de lograr la “modernidad”, entendida como el estilo de vida de las democracias capitalistas. Ejemplos de condicionalidad democrática son el ingreso a la Unión Europea; y como se observará en los procesos de integración de las Américas. Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 326-329.

<sup>666</sup> Bruce M. Bagley, “La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: en la década de los ochenta”, in Gerardo M. Bueno & Lorenzo Meyer (comp.), *México-EU, 1987*, Colegio de México 1989.

“Históricamente, la prioridad del gobierno estadounidense ha sido la estabilidad más que la democracia en México”.<sup>667</sup> Los gobiernos de Estados Unidos se abstienen de criticar a México por no practicar plenamente la democracia, mientras éste garantizara la estabilidad política y social. Sin embargo, la clase gobernante comienza a prestar atención y demostrar inquietud por la situación interna de México, a partir de la crisis de la deuda y por el tema del narcotráfico, fuente inagotable de tensión bilateral desde 1985, cuando es asesinado el agente de la DEA, Enrique Camarena. Aunque el tema económico-comercial es el principal factor de influencia de Estados Unidos sobre México.

El tema económico constituye, en efecto, una medida en que los gobiernos de México se van acercando a las posiciones estadounidenses; con las privatizaciones, la reducción de la participación del Estado en la economía o la apertura a la inversión extranjera. La cúspide de esta afinidad es la firma del TLCAN, en donde los gobiernos estadounidenses de Bush (padre) y Clinton evitan señalar las deficiencias expresas de prácticas democráticas y de violaciones a los derechos humanos. Para ellos, la firma del Tratado constituye una prueba fehaciente de que México iba en la buena dirección para mejorar su situación interna. El libre mercado contribuiría efectivamente a mejorar las condiciones de vida de las personas, así como contribuir a la democracia mexicana.

Extensa bibliografía señala que el libre comercio fortalece la democracia, López-Córdova y Meissner<sup>668</sup>, en su estudio cuantitativo, utilizando modelos econométricos, indican que los países que fueron expuestos al comercio internacional son menos propensos a convertirse en autoritarios. Es decir, entre más intercambio comercial, importaciones y exportaciones se tiende a ser más democrático. O los trabajos de Milner y Kubota<sup>669</sup> quienes postulan que el cambio de régimen hacia la democracia está normalmente asociado a la liberalización comercial. Esta relación ha sido ampliamente estudiada, y existe el consenso en lo general en que el libre comercio necesita de un esquema democrático y viceversa. En este orden de ideas, la conclusión de los acuerdos comerciales depende del régimen del país, y “Estados que son más democráticos, son cada vez más propensos a consumir acuerdos comerciales... y aquellos que violan sus compromisos internacionales –disparan la alarma- ante otros participantes o a la organización encargada de

<sup>667</sup> Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *ibid.*, p. 330.

<sup>668</sup> Ernesto López-Córdova & Christopher M. Meissner, “Globalization and Democracy, 1870-2000”, documento en línea, 8 de marzo 2004.

<sup>669</sup> Helen V. Milner & Keiko Kubota, “Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries”, *International Organization*, # 59, invierno 2005, p. 107.

monitorear el acuerdo, pudiendo generar costosas consecuencias a nivel doméstico y evidentemente al ámbito internacional.”<sup>670</sup> Es así que México logra firmar un tratado con el bloque norteamericano, demostrando el interés de emprender reformas económicas; y como se verá más tarde, políticas. Este es el factor externo central que marca definitivamente la opción de México por el libre comercio, la integración regional y por consiguiente la democracia.

Para el presidente Carlos Salinas (1988-1994), ambas reformas no podían tener lugar, ya que había que mantener el control de los cambios económicos, necesarios para el ajuste después de la firma del TLCAN. En otras palabras, el esquema autoritario del sistema político mexicano, le permite a Salinas llevar a cabo las reformas económicas, sin que existiera por ejemplo, como desde 1997, un Congreso dividido, o una oposición política más firme. Aunque como lo muestra el estudio de Wayland,<sup>671</sup> “el apoyo público para emprender reformas al mercado, incluidas la liberalización del comercio, fue en realidad muy fuerte en la mayor parte de los países latinoamericanos”; no obstante Fishlow<sup>672</sup> “muestra que estas reformas no fueron visiblemente opuestas”. Para el caso de México, algunos miembros de la sociedad civil y muy pocas organizaciones se muestran abiertamente en contra de la firma del Tratado, pero en lo general, los empresarios respaldan a Salinas para la firma; la oposición más perceptible se da en amplios sectores de Estados Unidos.

A finales de los años ochenta se comienza a cuestionar la capacidad de los gobiernos del PRI para mantener la estabilidad en el país, después de que diversos actores estadounidenses señalan las deficiencias en materia económica y política. Por ejemplo, el senador republicano, Jesse Helms realiza una serie de audiencias en Estados Unidos en las que se dibuja un México al borde de la revolución, resultado de la corrupción rampante, el intervencionismo estatal en la economía y el fraude electoral.<sup>673</sup> Este cuestionamiento, hace que Estados Unidos comience a mirar hacia el PAN, más afín ideológicamente a ellos. Y para las elecciones de 1988, cuando el Frente Democrático

---

<sup>670</sup> Edward D. Mansfield, Helen V. Milner & B. Peter Rosendorff, “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements”, *International Organization*, # 56 (3), verano 2002, p. 477, 480.

<sup>671</sup> Kurt Weyland, “The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela”, Princeton University Press, N.J., 2002, p. 21-22. Citado por Helen V. Milner & Keiko Kubota, *loc cit.*, p. 118.

<sup>672</sup> Albert Fishlow, “The Latin American State”, *Journal of Economic Perspectives*, # 4 (3), p. 61-74. Citado por Helen V. Milner & Keiko Kubota, *ibid.*, p. 107

<sup>673</sup> Carlos Gutiérrez González, “México en el Congreso estadounidense: el debate sobre la política interna”, in Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, Colegio de México, 1987, p. 211. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 333-334.



Nacional (FDN) (de izquierda) aparece como una alternativa electoral real, “Estados Unidos deja de apoyar la –transición mexicana–”.<sup>674</sup>

Aunque paralelamente, el discurso oficial de Estados Unidos, de Bush (padre) y Clinton era favorable a las políticas gubernamentales orientadas al cambio político en México. Las relaciones bilaterales se centraron en la negociación del TLCAN y evitaron emitir juicios sobre la falta de democracia en México. Aunque Bush expresa su satisfacción por las medidas adoptadas por el gobierno mexicano, como el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH-1990), la elaboración de un nuevo código electoral (COFIPE) y el triunfo del PAN en Baja California en 1989. Según Covarrubias, los funcionarios estadounidenses no emitieron juicios, por que posiblemente pensaban que Salinas iba en la buena dirección y que la condena abierta podría traer un debilitamiento en su desempeño.<sup>675</sup>

Bill Clinton por su parte, se enfrenta a una situación mucho más inestable que su predecesor, ya que las elecciones de 1994 y los eventos que acompañan a todo el proceso político de ese año, como los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio (candidato del PRI a la presidencia) o José Francisco Ruiz Massieu (secretario general del PRI), o el levantamiento zapatista, generan una grave inestabilidad política y foco de atención de la comunidad internacional. El presidente Clinton, por razones probablemente económicas y comerciales, no emite juicios negativos, mostrando un voto de confianza a su homólogo mexicano, Ernesto Zedillo para resolver los problemas. El cual comienza a mostrar una cierta apertura a la crítica y la observación externa sobre los asuntos internos.

“Las elecciones de ese año fueron un reto para el proceso de cambio político en México. Los procesos electorales de los años ochenta, así como la represión gubernamental hacia el PRD, cuestionan la madurez democrática del sistema político mexicano. La falta de confianza y legitimidad abren el proceso político a las críticas del exterior, por lo que se insiste en que actores internacionales observen las elecciones.”<sup>676</sup> El PRI se había negado a aceptar la observación electoral internacional aunque algunos sectores se dan cuenta de la pertinencia de ello. Por ejemplo, el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana (1988-1993), declara que México no

---

<sup>674</sup> Blanca Torres, “La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?, in Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*, Colegio de México, 1986, p. 56. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 335, 337.

<sup>675</sup> Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 339.

<sup>676</sup> *Ibid.*, p. 340.

aceptará observadores extranjeros, únicamente mexicanos: “El ejercicio fundamental de la soberanía son las elecciones, que siempre deben estar en manos de los ciudadanos de México.”<sup>677</sup> Como lo señala la autora, en campaña, el candidato asesinado del PRI, Colosio se manifiesta a favor de la observación electoral, y el representante de México ante la ONU, Víctor Flores Olea se declara también a favor: “la presencia de observadores internacionales no significa un abandono de soberanía, sino que muestra que no hay nada que ocultar y se pueden observar los procesos electorales en México libremente”. Por su parte el secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello (1994 nombrado al final del sexenio de Salinas), dice: “todavía no me han convencido de la necesidad de que venga gente de afuera a observar el proceso.”

Después de toda una serie de recomendaciones y presiones, México accede a aceptar la presencia de observadores internacionales en las elecciones de 1994. Sin embargo, como señala Covarrubias, esto sucede una vez que las tendencias electorales favorecían al PRI; los actores internacionales confirmarían y legitimarían así los resultados y el triunfo del PRI. Tan es así, que el gobierno de Estados Unidos califica dichas elecciones como “limpias y legítimas”; a pesar de que algunos observadores independientes, como la Fundación Carter, el Instituto Republicano Internacional, señalan que habían existido irregularidades, aunque ello no había alterado el resultado.<sup>678</sup>

Finalmente, para las elecciones del año 2000, los observadores internacionales, particularmente la Fundación Carter reconocen que “las irregularidades y la violencia en las urnas habían quedado en el pasado y que éstas se habían dado en un clima de armonía, paz y buena voluntad”.<sup>679</sup> Para el *National Democratic Institut* (NDI), “el día de la elección el proceso político cruzó el umbral democrático al permitir la alternancia de poder”.<sup>680</sup> El presidente Clinton felicita a Fox y a Zedillo por haber logrado “las elecciones más libres e imparciales en la historia del país, las cuales se presentan como un testimonio vigoroso de la seriedad del compromiso democrático del pueblo mexicano”.<sup>681</sup> Asimismo, Washington espera que la alternancia permitirá reducir la corrupción, lo que permitirá reforzar la cooperación bilateral con el nuevo presidente.<sup>682</sup>

---

<sup>677</sup> *La Jornada*, 3 de octubre 1993, *La Jornada*, 15 de marzo y 10 de abril 1994. Citados por respectivamente. Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 341.

<sup>678</sup> *Ibid.*, p. 342-343.

<sup>679</sup> The Carter Center, “Remarks by President Jimmy Carter and Former Bolivia President Sánchez de Lozada on Behalf of the Carter Center Delegation to the 2000 Mexico Elections”, conferencia de prensa, Hotel María Isabel Sheraton, México, D.F., 3 de julio 2000. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 344.

<sup>680</sup> National Democratic Institut, “Statement of the NDI International Delegation to Mexico's July 2, 2000 Elections”, 3 de julio 2000. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*

<sup>681</sup> *La Jornada*, 4 de julio 2000. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 345.

<sup>682</sup> Patrice De Beer, “Les États-Unis se félicitent de l'élection du nouveau président mexicain Vicente Fox”, *Le Monde*, 5 de julio 2000.

Después de la votación del 2 de julio del año 2000, las reacciones no se dejaron esperar, la civilidad democrática con la que el presidente saliente y los distintos actores internos aceptan los resultados mandan señales muy favorables al medio internacional. Zedillo felicita a Fox, y Fox reconoce la aportación democrática de Zedillo, los partidos de oposición reconocen el triunfo del PAN. Los medios de comunicación como *Le Monde*, dan una amplia cobertura a la elección y reconocen a Zedillo como el gran artífice de la transición democrática, fundada con esta alternancia o cambio en el gobierno.<sup>683</sup> Señala el medio francés, que esta transición “pone fin a la dictadura perfecta que durante 70 años mantiene el PRI”.<sup>684</sup> Para Enrique Krauze, intelectual mexicano, “la alternancia es la confirmación de que la democracia mexicana ha entrado por fin al mundo moderno”. Y para Jorge Castañeda, “esta elección es sobre todo un referéndum entre el cambio y la continuidad en el poder del PRI”.<sup>685</sup> Autoridades de otros países como Chile, Argentina o Brasil aplauden también el éxito de las elecciones.<sup>686</sup> Por otra parte, las instituciones financieras extranjeras, como *Wall Street*, la Bolsa Mexicana y la mayor parte de las instituciones financieras de América Latina reaccionan favorablemente a la victoria del candidato neoconservador. La transparencia es incontestable, la aceptación del resultado por parte del PRI tranquiliza (*rassure*) a los inversionistas, constatado con un importante indicador, que es la alza del 6% del peso frente al dólar.<sup>687</sup>

Como lo muestra este apartado, el aspecto electoral constituye sin duda una asignatura pendiente de la democracia en México, como lo es también el tema de los derechos, que comienza a verse fortalecido. El levantamiento zapatista es bien manejado por las autoridades mexicanas, ya que se privilegia el diálogo al uso de la fuerza. El estudio de Covarrubias muestra claramente la influencia benigna del ámbito internacional, en este caso el de Estados Unidos, en el proceso democrático mexicano; aunque su imperio estuvo centrado principalmente en la aceptación del libre comercio.

*b) ONU y OEA: procesos electorales y derechos humanos.*

<sup>683</sup> Alain Abellard, “Analyse-Ernesto Zedillo, le président qui a organisé la transition”, *Le Monde*, 5 de julio 2000.

<sup>684</sup> Este término es con el que el escritor peruano, Mario Vargas Llosa define al sistema político mexicano. André Renaud, “Les Mexicains mettent fin à 71 ans d'hégémonie du PRI. ANALYSE - La fin d'une «dictature parfaite». *Le Monde*, 4 de julio 2000.

<sup>685</sup> Alain Abellard, “Mexique - élections à risque pour le PRI, au pouvoir depuis 71 ans - Jorge Castaneda ou la « trahison » des intellectuels de gauche”, *Le Monde*, 3 de julio 2000.

<sup>686</sup> CNN, 3 de julio 2000. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 345-346.

<sup>687</sup> *Le Monde*, “Les capitales étrangères et les marchés financiers applaudissent”, 5 de julio 2000.

Tanto la ONU como la OEA han participado en procesos electorales como de defensa de derechos humanos en México, a solicitud del gobierno mexicano o sin su consentimiento. Como lo señala Covarrubias, “la presencia de la ONU en México refleja, en mucho, la ruta de apertura del gobierno”. En 1994, la ONU asiste las elecciones, lo cual representa el punto de partida para que el gobierno de Zedillo “abriera más la puerta” durante su gobierno a los distintos representantes de la organización. “La invitación a la ONU es indicativa del paso de una interpretación estricta de la no intervención en los asuntos mexicanos a una posición más accesible.”<sup>688</sup>

A pesar de lo que sostienen los funcionarios mexicanos de que es con el gobierno de Fox que se inicia este “nuevo” discurso de la defensa de los derechos humanos y la democracia para aceptar la observación internacional; lo cierto es que a finales del sexenio de Salinas, se invita a la ONU para que brinde “asesoría técnica” al proceso electoral mexicano. Zedillo intensifica esta labor, haciendo de la firma del Acuerdo Global con la Unión Europea su más importante *dossier* en política exterior. Los acuerdos de la UE con terceros países incluyen la “cláusula democrática”, la cual obliga a los países “socios” a respetar la democracia y los derechos humanos en sus respectivos territorios. Y Fox, en efecto no es el primero en “abrir la puerta”, pero sí hace del tema de la defensa de los derechos humanos y la democracia al interior y al exterior una prioridad muy visible de su gobierno.

Al aproximarse las elecciones presidenciales de 1994, la élite intelectual y política mexicana temían que las elecciones carecieran de legitimidad, como las anteriores, celebradas en 1988, buscando mecanismos de legitimidad. Y ahí se invita a la oficina de asistencia electoral de la ONU a México, para venir a capacitar a los observadores electorales y elaborar un informe sobre las elecciones. Su presencia, y la existencia del nuevo Instituto Federal Electoral (IFE) compuesto por ciudadanos independientes, hacen posible que las elecciones de ese año fueran calificadas como un adelanto en la democracia mexicana.<sup>689</sup> Finalmente se lleva a cabo una reforma electoral, que lleva a la completa “ciudadanización” del IFE y la creación de diversos mecanismos para asegurar la transparencia de los procesos electorales en México. Es así que para el año 2000, el tema de las elecciones en México ya no tenía motivos para ser defensivo ante la propuesta de ampliar la

---

<sup>688</sup> Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 347-348.

<sup>689</sup> Olga Pellicer, “México y la nueva agenda internacional”, in Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 2006, p. 356-357.

responsabilidad de los órganos internacionales, al contrario, estaba listo para ser un país modelo en el tema.<sup>690</sup>

En estas elecciones, la ONU realiza un proceso de observación, apoyando a grupos nacionales en vez de traerlos del exterior. Esto según Benítez Manaut,<sup>691</sup> corresponde, además de una petición del gobierno mexicano, a una falta de recursos a causa de lo extenso del territorio y a la cantidad de población. Adicionalmente la ONU hace una evaluación global del sistema electoral mexicano, el resultado es el cuestionamiento de ciertos procedimientos, pero no la victoria del PRI.

#### - Derechos humanos.

Además de la observación electoral, durante el sexenio de Zedillo, otros representantes de la ONU visitan México, con el fin de “evaluar” la situación de los derechos humanos; el relator de la Comisión contra la tortura, Nigel Rodley; el secretario general de la ONU, Kofi Annan; la relatora especial para ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Asma Jahangir; y la alta comisionada de Naciones Unidas de los Derechos Humanos, Mary Robinson. “Esta apertura no estuvo libre de juicios negativos de ambas partes. Aunque se registra una actitud más receptiva de las autoridades mexicanas.”<sup>692</sup> El secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría (1994-1998), durante la visita de Rodley dijo que el gobierno aceptaría las recomendaciones de la Comisión contra la tortura, “con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran en ese delito. Esto forma parte de la nueva actitud ante temas de derechos humanos que se relaciona con la democracia en el país”. Subrayando que “este es un nuevo enfoque, porque no se manejaban así las cosas en las administraciones anteriores, en las que muchas veces se había adoptado una posición de cautela, de gran prudencia, porque considerábamos que eran instituciones que podrían estar cuestionando a nuestro país.”

En 1999 visitan el país, la relatora Asma Jahangir y la alta comisionada, Mary Robinson. La relatora puso especial atención en los casos de Acteal, El Bosque, Aguas Blancas y El Charco (todas ellas ejecuciones extrajudiciales, sumarias y/o arbitrarias), así como los asesinatos de las mujeres en Ciudad Juárez. Ante estos casos consideró que “las disposiciones del gobierno para

<sup>690</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>691</sup> Raúl Benítez Manaut, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, # 3 (145), julio-septiembre 1996, p. 551. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 348.

<sup>692</sup> *Ibid.*, p. 349.

asegurar el derecho a la vida, la proporcionalidad y pertinencia del uso de la fuerza por las fuerzas armadas, la confiabilidad de las investigaciones, las acciones para juzgar a los responsables sin importar su posición pública u oficial, el gobierno presentaba deficiencias para tomar las medidas para evitar estas tragedias, las cuales en muchos casos, contaron con la complicidad del gobierno.” Además en este informe se reconoce, que “México cuenta con los recursos necesarios para superar estos obstáculos y proteger la vida de los ciudadanos”, recomendando que se pongan en marcha reformas que cambien el sistema judicial, se promuevan reformas electorales, se fortalezcan a las comunidades locales, buscando la solidez económica con la sinceridad y determinación política.<sup>693</sup> Jahangir señaló que pudo realizar su trabajo sin ningún obstáculo y que su visita se había dado en un ambiente de libertad y acceso a los individuos y a las ONG. Dentro de las recomendaciones se encuentra la invitación a observadores a las elecciones del año 2000, proteger a los defensores de derechos humanos, independencia de las procuradurías de justicia y la adopción de reformas que los violadores de derechos humanos sean juzgados independientemente de su profesión.

El informe de Jahangir provocó la reacción de la SRE y del procurador de la República, Jorge Madrazo, quienes lo calificaron de “carente de equilibrio y objetividad”. La SRE expresó: “La relatora rebasó su mandato al entrar en el terreno de los procesos electorales y en el papel que desempeñan las fuerzas armadas.” Madrazo se muestra sorprendido de la imagen que se hace la relatora sobre el tema de la impunidad en México, y dijo “creo que ella en su país o en el ámbito internacional, no se atrevería a hacer una acusación sobre casos de impunidad, sin ofrecer pruebas”.<sup>694</sup>

Con la Alta Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos (ACNUDH), Mary Robinson se firma un Memorando de Intención para el Desarrollo y Aplicación de Programas de Cooperación Técnica en el Campo de los Derechos Humanos, mediante el cual el gobierno mexicano puede aprovechar los servicios de asesoría y cooperación técnica que ofrece la ONU en la materia.<sup>695</sup> Este es el antecedente a la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el ACNUDH y el gobierno de Vicente Fox un día después de entrar en funciones, el 2 de diciembre del año 2000. Si embargo, aquí se observa como el gobierno de Zedillo abre la puerta a la observación internacional, a pesar de que al final de su visita Robinson constata “el mal estado de los derechos humanos en México”,

<sup>693</sup> ONU, Consejo Económico y Social (ECOSOC), “Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human rights resolution 1999/35, E/CN.4/2000/3/Add.3 Jahangir. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 350-352.

<sup>694</sup> *La Jornada*, 19 y 20 de febrero 2000. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 352-353.

<sup>695</sup> *Reforma*, 25 de noviembre 1999. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 353-354.

por lo que recomienda realizar una reforma legislativa para superar las deficiencias que existen en procuración de justicia. Y también coincidió con Jahangir sobre la impunidad que prevalece en Chiapas, la existencia de grupos armados, la violación en las comunidades indígenas y los sufrimientos de los migrantes. Asimismo reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano, aunque destacó “la visita fue muy constructiva, y durante la cual consideré necesario expresarme bastante fuerte por la situación de México. Describí el abismo entre lo que se dice y lo que se hace en realidad en el terreno”.<sup>696</sup>

*c) Sistema interamericano y cláusula democrática.*

Desde 1948 con la firma de la Carta de Bogotá que da como resultado la creación de la OEA, México se compromete con la “democracia representativa” como forma de gobierno y que la falta de ella constituiría una razón para dejar de pertenecer al organismo multilateral. Según Covarrubias, este organismo ha hecho poco para garantizar esta forma de gobierno, aunque al fin de la guerra fría, el sistema interamericano pone en marcha nuevas medidas para promover la democracia en la región.<sup>697</sup>

Como se mencionó, durante los años ochenta se hacen cada vez más visibles las irregularidades en los procesos electorales en México. El PRI utiliza una serie de artimañas políticas para hacerse de votos y en varios casos defraudar las elecciones, particularmente las locales. El PAN por su parte, recurre a los organismos internacionales, especialmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, ante la cual interpone una serie de quejas, como para la elección de diputados en Chihuahua (1985), las elecciones municipales en Durango (1986), o la de la gubernatura de Chihuahua en ese mismo año; así como las municipales en el Estado de México en 1990. Como se intuye, la reacción del gobierno mexicano es de descalificación de la CIDH, negando su jurisdicción en México a pesar de haber firmado la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José en 1969. El gobierno de México se defiende argumentando que el PAN no había agotado todos los recursos internamente y que la CIDH no es un instrumento válido para juzgar procesos electorales en México. “No existe principio de Derecho Internacional en México que establezca cuáles instancias internacionales puedan examinar la integración de los

<sup>696</sup> *La Jornada*, 28 de noviembre 1999; *La Jornada*, 21 de marzo 2000. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 354-355.

<sup>697</sup> *Ibid.*, p. 355-356.

órganos políticos de México.”<sup>698</sup> Finalmente la CIDH falla y el gobierno mexicano acepta las atribuciones que la Convención le confiere, y en la cual se le permite calificar las características de las elecciones. La Comisión procedió a analizar las quejas del PAN y a recomendar al gobierno cumplir las recomendaciones cabalmente, para garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos.

Independientemente del ámbito electoral, al cual los gobiernos de Salinas y Zedillo muestran una reticencia para aceptar las recomendaciones de los organismos internacionales, considerados atentatorios del principio de no intervención, en los años noventa esta resistencia disminuye y el gobierno en 1996 permite la visita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y reconoce su competencia en 1998. El reconocimiento de esta jurisdicción parecería indicar que el gobierno respondía a las presiones externas, aunque con la lógica de fortalecer su posición ante la crítica nacional e internacional. La argumentación del gobierno mexicano es “abrir el espacio para ir a dirimir, y donde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en nuestra ausencia”.<sup>699</sup> Esto recuerda el argumento del presidente Clinton a la hora de firmar el Estatuto de Roma, ya que a pesar del rechazo de Estados Unidos, lo firman de última hora para no quedarse fuera de las subsecuentes negociaciones.

La OEA es de las pocas organizaciones internacionales que tiene como fin, inscrito en su propia carta constitutiva, la defensa de la democracia representativa, aunque dentro del marco del respeto de la no intervención. La contraposición de ambos postulados es materia de debates y tensiones, entre expertos y gobiernos.<sup>700</sup> En los años noventa se inicia una “renovación” del sistema interamericano, refrendando los compromisos de los Estados miembros con la democracia. El Secretario General de la OEA, César Gaviria, en su informe “Senderos hacia el Milenio”, define sobre las actividades de dicha organización durante esta década: “Todo el andamiaje de nuestra diplomacia preventiva, del uso de procedimientos pacíficos para el manejo de crisis y de la acción posconflicto está fundado en el principio de la defensa de la democracia. Fortalecer las democracias constituye un elemento de enorme importancia para asegurar que reine la paz entre y dentro de los Estados. Este es nuestro paradigma de la solidaridad.”<sup>701</sup>

<sup>698</sup> CIDH, “Resolución 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México)”, 17 de mayo 1990 y OEA/CIDH, “OEA/Ser.L/V/11.85, Informe Anual 1993, 1º de febrero 1993. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 356-358.

<sup>699</sup> *Ibid.*, p. 360.

<sup>700</sup> Miguel Ruiz-Cabañas, “México en el hemisferio”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002, p. 227.

<sup>701</sup> Paz V. Milet, “El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional”, *Revista Futuros*, vol. III, # 10, 2005, <http://www.revistafuturos.info> consultado mayo 2011.



La OEA ha actuado en países que han sufrido golpes de Estado o algún quebrantamiento institucional; también se han apoyado procesos de consolidación democrática, por ejemplo a través de la observación electoral y capacitación para el fortalecimiento de las instituciones. Además ha asumido un rol activo en las tareas de consolidación de la paz en los Estados miembros que han sufrido confrontaciones internas, como Haití y Suriname o en Centroamérica. Se crearon mecanismos *ad hoc*, para hacer frente a las amenazas de gobernabilidad democrática. Instrumentos como: “los buenos oficios del Secretario General o un representante de éste —generalmente el Secretario General Adjunto—; la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la Unidad para la Democracia; la aplicación de la resolución 1080 y del Protocolo de Washington relativos a la ruptura de procesos democráticos y la Carta Democrática, suscrita el mismo 11 de septiembre de 2001.”<sup>702</sup>

México asumiendo la Resolución 1080 autoriza a esta organización a adoptar las medidas que estimen apropiadas “en caso de que se produzcan hechos que ocasionen la interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”.<sup>703</sup> Por otra parte, el “Compromiso de Santiago” (1991), con la democracia y la renovación del sistema interamericano, el gobierno de México “no compartió el nuevo interés de la OEA por la democracia y fue el único país del continente que no votó el Protocolo de Washington (reforma a la Carta en 1992)”, el cual consiste en asumir el compromiso por los Estados miembros para promover “el ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento de la democracia representativa, como la forma de gobierno de la región”.<sup>704</sup>

El argumento de la época fue que “debía haber tenido prioridad la contribución al desarrollo en los países de América Latina; ya que, sin el desarrollo, la democracia no podía florecer”.<sup>705</sup> Aquí se constata lo escurridiza de la posición mexicana, en la cual se muestra abiertamente a favor, aunque presentando reservas a las disposiciones aprobadas. Esta estrategia se verá claramente dentro de las votaciones a las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en donde, países como Estados Unidos, Cuba o China se muestran a favor de las resoluciones en lo general,

---

<sup>702</sup> *Ibid.*

<sup>703</sup> Claudio Grossman, “El fortalecimiento de la democracia: el sistema interamericano de derechos humanos”, *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2001.

<sup>704</sup> Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 356.

<sup>705</sup> Olga Pellicer, “México y la nueva agenda internacional”, *loc cit.*, p. 356.

exponiéndose como países a favor del fortalecimiento de las prácticas de protección de derechos humanos, pero en lo particular manifestando una serie de reservas.

Es así que a lo largo de la década de los noventa, la OEA aprueba diversas resoluciones y declaraciones estableciendo mecanismos de reacción inmediata frente a golpes de Estado. Hay que destacar el carácter reactivo de la acción de la OEA, ya que no se ha interpretado que se autorice la acción regional “preventiva”, cuando un Estado empieza a deslizarse a un estado de ruptura constitucional. Tampoco es un instrumento de expansión de los derechos humanos fundamentales, cuando en el contexto regional, ante las serias carencias institucionales y violación de derechos es imperativo crear una dinámica que permita (debido a las deficiencias internas) movilizar lo más posible la variable internacional para mejorar la calidad de la política, las instituciones, la democracia y los derechos humanos.<sup>706</sup>

Un ejemplo de esto es la experiencia peruana del caso Fujimori (presidente de Perú de 1990 a 2000, destituido por el Congreso), sirve para catalizar un ambiente más favorable a la adopción de medidas colectivas, mediante la “cláusula democrática” (suspensión a la participación en todos los órganos de la OEA) al país que produjera un golpe de Estado o un autogolpe.<sup>707</sup> Sin embargo, para Grossman, este caso muestra los límites de la Resolución 1080; “por una combinación de falta de voluntad política regional y por minusvalorar la reacción democrática que el autoritarismo de Fujimori iba generando en su país, la OEA no actuó decisivamente, sino hasta el final, a pesar de la represión de los opositores políticos democráticos, la corrupción generalizada, los ataques contra la libertad de expresión y el ejercicio de un control prácticamente absoluto sobre el poder judicial del Perú”. Esta situación ocurre a pesar de los más de 100 casos presentados contra Perú en el sistema interamericano de derechos humanos y de los reiterados informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que señalaban la dimensión del deterioro en el país.

La CIDH tramita los casos de acuerdo con su reglamento y decide si hay o no responsabilidad estatal. El Estado en cuestión tiene que cumplir con sus recomendaciones, pudiéndole referir el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para ampliar aumentar las posibilidades de llevar casos ante la Corte, la CIDH modifica su reglamento, con efecto a mayo 2001, con lo cual se establece que se requiere de la mayoría absoluta de sus miembros para llevar un caso ante la Corte. Aunque para esto se requiere de haber ratificado la jurisdicción de dicha Corte, la CIDH tiene la

---

<sup>706</sup> Claudio Grossman, *ibid.*

<sup>707</sup> Miguel Ruiz-Cabañas, *loc cit.*, p. 227.

facultad para recibir peticiones individuales sobre los Estados que no han ratificado dicho tratado o aceptado la jurisdicción de la Corte.<sup>708</sup>

#### - Cláusula democrática y el ALCA.

El tema de la democracia se hace patente en la III Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá en 2001. Se plantea un “Plan de Acción para fortalecer la democracia representativa, promover una eficiente gestión de gobierno y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales”. En esta Carta se reconoce que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo económico y social, los cuales son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la desigualdad. “El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, un propósito y un compromiso compartido, así como condición esencial de la presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.” Adicionalmente, se insta a los ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de dicha organización para la defensa activa de la democracia representativa.<sup>709</sup>

En el mismo documento de la Declaración de Quebec, se establece la fecha para la puesta en marcha de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Donde se solicita a los ministros de los países integrantes a concluir el acuerdo a más tardar en enero 2005, para que su entrada en vigencia no sea más allá de diciembre de ese mismo año.<sup>710</sup> “Esto constituye un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el Hemisferio, y contribuirá al logro de los amplios objetivos de la Cumbre. El Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente

<sup>708</sup> Los países que no han ratificado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son: Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Guyana y Estados Unidos. Claudio Grossman, *ibid.*

<sup>709</sup> La delegación de Venezuela expresa reservas acerca de los párrafos 1 y 6 de la Declaración de Quebec, en cuanto a que la democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo. “Entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad.” Es por ello que el gobierno de Venezuela hubiese preferido, y así se solicitó en esa Cumbre, que en el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia. “Declaración de Quebec”, [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit.html](http://www.summit-americas.org/iii_summit.html) consultado mayo 2011.

<sup>710</sup> *Ibid.*

con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único. Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes.”<sup>711</sup>

El tema del ALCA va presentando en las diferentes Cumbres de las Américas ciertas rispideces, en el año 2004 se registra un estancamiento importante en el ALCA. Si bien la Carta Democrática es firmada por todos los Estados miembros, conforme avanzan las negociaciones, algunos países comienzan a mostrar sus diferencias con las condiciones del Área de Libre Comercio, argumentando que las asimetrías de las economías no están siendo tomadas en cuenta, sobre todo ante la negativa de que Estados Unidos disminuya los subsidios agrícolas por ejemplo.

Aquí se puede observar claramente la relación que hace el gobierno mexicano, acorde con el de Estados Unidos, entre democracia y libre comercio. Los conflictos en las negociaciones del ALCA no vinieron por la cláusula democrática, vinieron, como se menciona, por la divergencia de intereses y sobre todo por no ser tomadas en cuenta las asimetrías de las economías. Fox asume una clara posición en favor del ALCA, expresándolo así en las reuniones ministeriales de 2004, así como en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, Argentina en 2005. En esta fecha se declaran “muertas” las negociaciones y paralelamente se ven fortalecidos otros esfuerzos integracionistas sudamericanos, tales como el MERCOSUR-después UNASUR, el ALBA como una alianza entre los países llamados de izquierda latinoamericanos tales como Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

## **B. La Unión Europea y la cláusula democrática.**

Como lo señala Covarrubias, la firma del Acuerdo de Asociación Comercial y Cooperación Política (AACCP), conocido como el Acuerdo Global, firmado entre México y la Unión Europea constituye un caso de condicionalidad democrática. En el pasado los gobiernos mexicanos habían evitado concluir los acuerdos con la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1991 se firma el Acuerdo, que no incluye la cláusula democrática y de derechos humanos; sin embargo, para el gobierno de Ernesto Zedillo, éste acuerdo constituye la iniciativa más valiosa dentro de su agenda de política

---

<sup>711</sup> *Ibid.*

exterior.<sup>712</sup> Finalmente se acepta la incorporación de la cláusula democrática, antes calificada de intervencionista, instalando una nueva relación con la vieja doctrina. El gobierno de Salinas había cambiado su interés de firmar un acuerdo comercial con los europeos a causa de esta premisa, los estadounidenses como se mencionó, sólo estaban preocupados por que México garantizara la estabilidad y por ende las inversiones. Durante el gobierno de Zedillo también se muestran algunas reticencias ante esta cláusula, tal es el caso de las declaraciones de José Ángel Gurría, quien fungía como secretario de Relaciones Exteriores: “nadie podrá enseñar a México cómo ser democráticos”; aunque después se desdijo: “por supuesto que siempre estuvimos a favor de la cláusula democrática”.<sup>713</sup>

Se puede decir que las condiciones del país se encontraban en transición, se habían emprendido esfuerzos notables en cuanto a la discusión abierta sobre el tema de los derechos humanos con los organismos internacionales. Y es así que en marzo de 2000 se firma la Declaración de Lisboa, entre el presidente mexicano Zedillo, el primer ministro de Portugal, Antonio Guterres y el presidente en turno de la Comisión Europea, Romano Prodi. El cambio de posición del gobierno mexicano resalta con la hábil declaración al respecto del subsecretario de Asuntos Multilaterales, Marco Provencio, quien declara sobre la cláusula: “realmente no ha sido un problema, nunca hubo una diferencia sustantiva entre la UE y México, porque ambos coincidimos en la importancia de los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos”. Además ambas partes coincidieron en que guiarían sus políticas externas e internas inspiradas en los derechos humanos y en los principios de cada soberanía.<sup>714</sup>

El AACCP se firma en diciembre de 1997 y entra en vigor en octubre de 2000, este Acuerdo abre una nueva relación entre México y la Unión Europea, el cual contiene tres capítulos principales: el económico-comercial y el de política y cooperación. La parte comercial, no es objeto de este apartado, pero lo novedoso y enriquecedor de esta nueva relación bilateral incluye la cooperación social y política, mediante la institucionalización del diálogo político sobre temas bilaterales e internacionales de interés común.

---

<sup>712</sup> Judith Arrieta, “La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 49, invierno 1995-1996. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 362.

<sup>713</sup> María Cristina Rosas, “Tratado a las prisas. Capitulación y desinformación”, *Etcéter@ política y cultura en línea*, <http://www.etcetera.com.mx/1999/357/mcr357.html> consultado mayo 2011. Citado por Juan Pablo Prado Lallande, “Política exterior mexicana, democracia y derechos humanos”, in Consuelo Dávila Pérez [et al.], *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 412.

<sup>714</sup> *La Jornada*, 19 de junio 1997. Citado por Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, *loc cit.*, p. 362-363.

Entonces es a Fox a quien le corresponde inaugurar el acuerdo con Europa; en su primera gira, como presidente electo (octubre 2000) visita países como Francia, España, Alemania, Bélgica y el Reino Unido, quienes lo reciben con “alfombra roja” y mucho interés por lo que significa el cambio democrático en México.<sup>715</sup> La ambiciosa agenda en materia de política exterior constituye un atractivo al comprometerse a respetar los derechos humanos, resolver el conflicto en Chiapas y abrir los sectores de telecomunicaciones y energético a la inversión extranjera.<sup>716</sup> Además de que a México se le considera un interlocutor privilegiado entre Europa y América Latina.

Las giras del año 2001 sirven para mostrar este nuevo énfasis en los derechos humanos dentro del ámbito multilateral. El presidente Fox busca ubicar a México como un socio clave en la relación birregional entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, logrando acoger la III Cumbre Birregional (2004) (a esta reunión asisten los diez nuevos miembros de la UE). Las buenas relaciones y prestigio con el que cuenta México en América Latina y dentro del Grupo de Río, le permiten presentarse como el articulador de las diversas posiciones de la región con Europa, particularmente en las cumbres birregionales. Además de servir como puerta de entrada a las inversiones y el comercio provenientes del viejo continente.<sup>717</sup>

Este nuevo énfasis en los derechos humanos le vale al presidente Fox una invitación al Consejo de Europa<sup>718</sup> como observador en mayo 2002. Sin embargo, los europeos comienzan a mostrar su desencanto ante el desempeño del gobierno mexicano en este rubro. En ese mismo año, el Consejo presenta un Informe Estratégico Nacional donde se definen las prioridades y presupuestos de la Unión Europea para con sus socios. Dentro del documento se destaca que la situación de los derechos humanos continua siendo “ambivalente e incierta”. Aunque el documento reconoce los esfuerzos de los niveles más altos del Estado, es decir, la altísima prioridad acordada por la nueva administración, aunque los temas pendientes siguen siendo el sistema judicial, las policías, el clima

---

<sup>715</sup> “Mexico’s Fox Gets the European Red Carpet”, *Financial Times*, 29 de septiembre 2000. Citado por Lorena Ruano, “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 316.

<sup>716</sup> “Le meilleur pays pour investir en Amérique Latine”, *Le Monde*, 3 de octubre 2000. Citado por Lorena Ruano, *ibid.*, p. 316.

<sup>717</sup> “Fox ofrece a México como puerta de entrada de las empresas españolas a toda América”, *El País*, 4 de julio 2002 y “Fox Urges Business as Usual on European Tour”, *Financial Times*, 10 de octubre 2001. Citado por Lorena Ruano, *ibid.*, p. 317.

<sup>718</sup> La autora sugiere aclarar que no es lo mismo el Consejo Europeo y al Consejo de Ministros de la UE con el Consejo de Europa, organismo internacional no vinculado formalmente a la UE que vela por la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia en el continente europeo.

de violencia, la impunidad generalizada y la expansión del mandato del ejército.<sup>719</sup> Es así que la Comisión Europea destina un alto presupuesto para coadyuvar a consolidar el Estado de derecho y acciones específicas en derechos humanos como un área prioritaria para la cooperación política con México.

Durante el año 2003, el contexto mundial de la guerra de Irak divide a la UE, y México todavía no lograba traducir en hechos el respeto de los derechos humanos y la administración de justicia en el país. Diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) mexicanas y transnacionales hacen llegar al Parlamento Europeo una serie de denuncias, pidiéndole “dientes” a la cláusula democrática del Acuerdo Global.<sup>720</sup> Entretanto, el Senado mexicano seguía sin ratificar el Estatuto de Roma (lo ratifica con reservas en octubre 2005). Esto muestra las dificultades que encuentra Fox para concretar internamente esta ambiciosa parte de la agenda, la cual los europeos valoran enormemente.

*a) Cumbres birregionales, América Latina – Unión Europea.*

El concepto de Asociación Estratégica alcanzada en las primeras dos Cumbres Birregionales, América Latina UE, (Río-1999) y II (Madrid-2002), basada en la búsqueda de la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales no han dado los frutos esperados. Ya que cada región tiene sus propias prioridades y no han coincidido en todo, como lo muestran los temas del mercado agrícola o las diversas posiciones asumidas dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con respecto a la guerra en Irak.<sup>721</sup>

La III Cumbre Birregional, celebrada en Guadalajara, México (2004), se da en medio de los efectos perniciosos de la guerra en Irak y de la creciente polarización ideológica en América Latina, lo cual contamina la reunión. A ella no asisten ni Tony Blair, ni Silvio Berlusconi, ni Fidel Castro.<sup>722</sup> El acoger la reunión birregional, le da a México simbólicamente un lugar importante, asumiéndose éste como un interlocutor central de ambas regiones, mandando la señal de que México esta interesado, evidentemente en mantener buenas relaciones con Estados Unidos, pero también con

<sup>719</sup> Lorena Ruano, *ibid.*, p. 317-318.

<sup>720</sup> “Esperan ONG concretar la cláusula democrática”, *Reforma*, 17 de junio 2003. Citado por Lorena Ruano, *ibid.*, p. 318-319.

<sup>721</sup> Carlos Ballesteros, “América Latina y Europa: modernidad e integración”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE, # 71, junio 2004.

<sup>722</sup> Lorena Ruano, *loc cit.*, p. 320.

estas dos regiones.<sup>723</sup> Fox señala que “la activa participación de México en el ámbito multilateral, también contribuye a fortalecer nuestras relaciones con otros países y regiones. Por ello, una de las prioridades de la Cancillería, a lo largo de los pasados meses, ha sido la construcción de lo hemos llamado “bilateralismo multilateral”; es decir, la búsqueda de convergencias, principalmente con naciones de Europa y América Latina, en los temas de la nueva agenda.”<sup>724</sup>

En este mismo año se logra concretar el acuerdo de Cooperación Técnica en el marco del Acuerdo Global con Europa, por un periodo de tres años y 800 mil euros, el cual busca principalmente adecuar la legislación nacional a los compromisos internacionales adquiridos y a la reforma del sistema judicial.<sup>725</sup>

Paralelamente, en ese mismo año la relación de México con América Latina comienza a complicarse, cuando las negociaciones del ALCA empiezan a descarrilarse, lo cual se traduce en una disminución en el poder de interlocución de México con esta región, atractivo principal de México en el tablero de la política internacional. Las negociaciones del ALCA llegan al punto muerto, después de la Declaración del Mar del Plata, 2005, en la que se manifiestan dos posiciones: “Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del ALCA, y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales...” Y en contraposición, “otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo a los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas [sic.] y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.”<sup>726</sup> Además como se observará en el último capítulo, dentro

---

<sup>723</sup> Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo, embajador de México ante la UE, sobre la “Tercera Reunión Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea” a celebrarse a fines de mayo de 2004, 18 de mayo de 2004, <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=1289> consultado marzo 2011.

<sup>724</sup> Vicente Fox, “Política exterior de México en el Siglo XXI”, discurso en el Eurobuilding, Madrid, España, 16 de mayo 2002, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2002/disc\\_mayo/d-01-05.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2002/disc_mayo/d-01-05.htm) consultado diciembre 2004.

<sup>725</sup> *Reforma*, “Inicia acuerdo de cooperación con la UE”, 10 de febrero 2004. Citado por Lorena Ruano, *loc cit.*, p. 320.

<sup>726</sup> Declaración del Mar del Plata, 2005. Citado por Gregorio Vidal, “Introducción: el ALCA no avanza, pero otros tratados comerciales y acuerdos de inversión se firman”, in Gregorio Vidal (coord.), *ALCA: Procesos de integración y regionalización en América*, Cámara de Diputados/UAM/Porrúa, México, 2006, p. 6-7.



de la IV Cumbre de las Américas surge una férrea oposición de algunos países como Venezuela, Brasil y Argentina, la cual le traen un enfrentamiento abierto con el presidente Fox, en donde quedó evidenciada “la incapacidad y la falta de voluntad de Fox de ser puente o interlocutor en cuestiones hemisféricas o con Estados Unidos”.<sup>727</sup>

En 2005 arranca el fin de sexenio y según Lorena Ruano, se vislumbra un descontrol en el gabinete del presidente Fox, lo cual genera un impacto negativo en la política exterior. Este descontrol se refiere a los efectos de las notas diplomáticas, la imposición de visas<sup>728</sup> a países como Brasil, Ecuador y Sudáfrica, candidaturas fallidas, retiro de embajadores de Cuba y Venezuela, así como las divergencias en los foros multilaterales. Por ejemplo la “candidatura fallida” de Luis Ernesto Derbez para presidir la OEA divide a los países en el proceso de recaudación de votos. Durante ocho meses Derbez lucha por conseguir la secretaría de la OEA, sin alcanzar los apoyos suficientes, su insistencia fue criticada. El 26 de abril de 2005, la Cámara de Diputados aprueba un punto de acuerdo en donde pide al Ejecutivo retirar la candidatura ante el desgaste que estaba provocando entre las naciones de la OEA. Para evitar que los roces aumentaran se busca una candidatura de unidad y Derbez se compromete a ceder su lugar a Chile, aunque tarda en hacerlo. El 11 de abril de 2005, tras cinco vueltas en la votación para elegir al nuevo secretario de la OEA, Derbez y José Miguel Insulza de Chile seguían empatados. Fue hasta el 28 de abril cuando Derbez claudica, argumentando que lo hacía para evitar una mayor crisis y ruptura en el continente.<sup>729</sup>

Al final del sexenio, el gobierno de Fox intenta mitigar los efectos al desprestigio de México ante el proceso de análisis que inicia una subcomisión del Parlamento Europeo en cuanto a temas de los derechos humanos. Los temas como los apresados en Guadalajara en el contexto de la Cumbre en Guadalajara (donde el gobernador Ramírez Acuña reprime manifestaciones paralelas a la Cumbre), los feminicidios en Ciudad Juárez y los miembros de organizaciones indígenas presos en Oaxaca.<sup>730</sup>

---

<sup>727</sup> Guillermo Guajardo Soto, “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 307.

<sup>728</sup> México decide imponer visas de forma unilateral y sin diálogo diplomático a los ciudadanos brasileños, ecuatoriano y sudafricanos. Esta medida anunciada el 8 de septiembre de 2005 provoca molestia: Ecuador reprocha que las autoridades mexicanas ocultaran sus intenciones pues el tema no había sido abordado entre los dos países, ni siquiera en la reunión de la Comisión Mixta Bilateral de Cooperación realizada en julio de 2005; en respuesta Ecuador pide visado a los mexicanos, lo que no sucedía desde 1969. En Brasil la medida es criticada por el senador Helio Costa, del gobernante Partido del Trabajo, y señaló que la medida se debía a presiones de Estados Unidos. Sudáfrica volvió a solicitar visado a los mexicanos también. *Reforma*, “Desencuentros en el exterior”, 19 de noviembre 2006.

<sup>729</sup> *Reforma*, “Desencuentros en el exterior”, 19 de noviembre 2006.

<sup>730</sup> “Analizará Parlamento de la UE faltas a los derechos humanos en México”, *La Jornada*, 3 de marzo 2005. Citado por Lorena Ruano, *loc cit.*, p. 321-322.

Este apartado muestra el viraje definitivo que hace México aceptando la condicionalidad democrática que le impone la UE, así como también firmando la Carta Democrática en Quebec. Sin embargo, todos estos mecanismos no son mas que esfuerzos retóricos o discursivos que muestran debilidades para hacerlos cumplir dentro de los territorios. El tema de la asociación con la UE muestra señales de debilitamiento ante la preponderancia de conflictos o prioridades internas que no permiten que el Acuerdo vaya más allá de lo comercial. Por un lado están las razones de política interna de la Unión Europea que enfrenta durante este periodo en cuanto a su ampliación, así como el duro golpe del rechazo de la Constitución, lo que hace que en realidad no este muy interesada en canalizar recursos hacia América Latina. Y por el otro lado, están los obstáculos que enfrenta el gobierno de Fox para implementar “realmente” mecanismos de protección de derechos humanos, lo cual va agotando la credibilidad y la confianza de los europeos hacia México.

## **Sección 2. Compromisos internacionales en derechos humanos.**

Los derechos humanos, como bien lo marca el largo epigrama, son considerados los valores máximos, ya que nada puede estar por encima de ellos. Esto es sin duda el compromiso más relevante en materia de política exterior del gobierno de Fox. Esto representa eminentemente un rompimiento con el antiguo régimen, el cual durante todos los años que se mantiene vigente, ejerce una política exterior basada en el principio de la no intervención como el apotegma de sus relaciones con el mundo. Esto logra, desgraciadamente, evitar que la mirada externa pudiera señalar lo que ocurría en México. Sin embargo, esos eran otros tiempos, hoy el mundo se encuentra en la definición de un “nuevo orden internacional”, el cual se encuentre basado en principios y valores universalmente reconocidos.

El fin de la guerra fría marca un cambio esencial en la agenda internacional, la democracia y los derechos humanos surgen como estos valores universales. La democracia se proclama como la gran victoriosa en el mundo, y enfrenta dilemas y preguntas sobre la preeminencia de este tipo de organización político mundial. Parecería que asistimos a *la fin de l'Histoire* como lo llama Francis Fukuyama, aunque como lo señala Jean-Jacques Roche,<sup>731</sup> la dimensión universal de los derechos humanos no significa que la democracia liberal debía reemplazar *ipso facto* los otros tipos de organización política.

---

<sup>731</sup> Jean-Jacques Roche, *Relations Internationales*, L.G.D.J., 3ª ed., París, 2005, p. 65.

Es así que los derechos humanos como valores fundamentales de carácter universal son la base de este papel activo de México, en los distintos foros internacionales y los cuales representan una responsabilidad colectiva. El “deber” (*duty*), va más allá de las fronteras, la promoción de los derechos humanos viene de la idea de que todo individuo posee derechos básicos e inalienables, los cuales, por un principio de “humanidad” conduce al compromiso general.<sup>732</sup> Las crecientes formas de interdependencia y los medios de comunicación crean conciencia sobre lo que sucede a “otros”. Sin embargo, esta “responsabilidad” más allá del Estado-nación, no necesariamente se traduce en una política exterior de activa defensa.

Según las teorías de las relaciones internacionales, el interés nacional se queda dentro de la frontera. Para los realistas, los motivos de la política exterior es seguridad, poder y riqueza, mientras que para los liberales, los medios de comunicación han logrado movilizar a la opinión pública, quien exige a sus gobiernos que actúe para ayudar a otros. Esto tiene que ver, según el autor en que “los Estados organizados bajo preceptos democráticos, bajo un Estado de derecho, son propensos a la estabilidad y a ser respetuosos de sus ciudadanos, así como de sus vecinos. Es así que los Estados que promueven la democracia y los derechos humanos consideran estos principios ligados inextricablemente a su propio interés “securitario” [sic.]. Un mundo más interconectado requiere de un conjunto de políticas exteriores también interconectadas, que consideren no sólo intereses sino también valores. Como lo argumenta el ex canciller australiano, Gareth Evans, “la mejor forma de asegurar el orden internacional es mediante el refuerzo de las instituciones y reglas internacionales, la necesidad de auto control y pragmatismo, así como el reconocimiento de que una política exterior ética, no es sólo haciendo méritos, sino también reconociendo que un orden internacional de principios es un orden internacional estable. *Good international citizenship*.”<sup>733</sup>

Con este gobierno, México modifica definitivamente la manera de relacionarse con los mecanismos de protección y promoción de derechos humanos al someterse, voluntariamente, a normas de carácter universal. Según la subsecretaria, para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Mariclaire Acosta,<sup>734</sup> la gran transformación es el reconocer y difundir, en el ámbito internacional a los derechos humanos como valores universales. Su protección no puede o debe escapar a “la

<sup>732</sup> Michael Barnett, “Duties Beyond Borders”, in Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dune, *op cit.*, p. 190-191.

<sup>733</sup> Michael Barnett, *ibid.*, p. 193-196.

<sup>734</sup> Mariclaire Acosta, “Hacia una política en favor de los derechos humanos como valores universales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 67-68, julio 2002-febrero 2003, p. 27.

justicia, invocando doctrinas de inmunidad soberana o la sacrosanta naturaleza de las fronteras nacionales.”<sup>735</sup> “El corolario del activismo del gobierno de México está convencido de que la soberanía no puede ni debe usarse como un escudo contra la mirada externa. Todos los países, incluso los desarrollados, han enfrentado en algún momento de su historia, la crítica del exterior.”<sup>736</sup>

Es así que desde campaña, Vicente Fox asume como prioritario este binomio democracia y derechos humanos, planteándolo en dos niveles: el primero, era buscar el cambio político interno en México para poner fin a décadas de gobierno dominado por el mismo partido. Y al mismo tiempo, como parte integral de ese cambio democrático, se buscaría combatir la impunidad y fomentar una cultura de respeto a los derechos de todos los mexicanos. En el segundo nivel, se refiere al efecto externo de esta estrategia, revistiendo lo que antes se percibía como una actitud de aislamiento, que pretendía ocultar las deficiencias, en avances democráticos como el respeto a los derechos humanos. Esto transforma el paradigma que había dominado la política exterior de México en su historia reciente, que implicó el reconocimiento explícito de que la vigencia de valores universales no puede verse acotado por reclamos de soberanía, ni puede resguardarse bajo el manto del principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados.<sup>737</sup> Esta discusión nos remite a aquella de la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas.

Una vez expuesto lo anterior, se entiende el interés por ejercer una participación activa en el ámbito multilateral como una necesidad de política interna o doméstica, particularmente en países que se encuentran en transición a la democracia.<sup>738</sup>

El gobierno de Fox opta por asumir compromisos internacionales con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Esto, significa un rompimiento con “la tradicional renuencia de los gobiernos del PRI al monitoreo externo sobre la situación de los derechos humanos en el país, así como la ratificación de instrumentos internacionales que entrañan un mayor compromiso de México con las normas internacionales”. Sin embargo, según Pellicer y González<sup>739</sup> esta adquisición de compromisos no se traduce en una mejora sustantiva de la situación de los derechos

<sup>735</sup> Henry A. Kissinger, “Las trampas de la jurisdicción universal”, *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2001.

<sup>736</sup> Jorge G. Castañeda, “Palabras del canciller Jorge G. Castañeda en la CDH de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, marzo-junio 2002, p. 203.

<sup>737</sup> Federico Salas, *loc cit.*, p. 166.

<sup>738</sup> Edward D. Mansfield & Jon C. Pevehouse, *loc cit.*, p. 138.

<sup>739</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 167.

humanos en el país, ya que las acciones emprendidas en el ámbito internacional representan en realidad un ejercicio “cosmético”, que disimula la falta de decisión política interna para romper con la impunidad del pasado, además de que durante este sexenio persisten violaciones a los derechos humanos. Entonces ¿si no trajo beneficios internos esta nueva política, qué es lo que aportó?

El objetivo de este apartado no es hacer una evaluación de la situación de los derechos humanos en México, pero sí señalar cuáles son estos compromisos asumidos en el exterior con la firma y ratificaciones de iniciativas promovidas por organizaciones internacionales. Así como identificar cuáles son los obstáculos para que se logre el “anclaje institucional” de estos instrumentos internacionales. Las resistencias institucionales, estructurales y culturales son a las que ha debido hacer frente en este y otros temas este gobierno.

#### **A. Aplicación interna del derecho: ACNUDH.<sup>740</sup>**

Las acciones del gobierno de Fox se centran en cuatro ejes fundamentales: 1) la cooperación internacional, a partir de la supervisión y monitoreo internacional, así como la cooperación institucional; 2) promoción de los estándares internacionales en los foros internacionales; 3) la armonización de la legislación interna con las normas internacionales de derechos humanos; y, 4) fortalecimiento de la jurisdicción del sistema interamericano de derechos humanos.<sup>741</sup> Estos cuatro puntos coinciden con los expuestos en el discurso del canciller Castañeda en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2002, en el cual se registra un elemento más, que es el de la coordinación de las acciones de las distintas dependencias del gobierno.<sup>742</sup>

El objetivo de estas acciones es “promover las aportaciones de los organismos internacionales y de la comunidad internacional para que impacten en las acciones cotidianas de las instituciones nacionales, y con esto se propicie el cambio estructural que México requiere, sobre todo para enfrentar los rezagos históricos en materia de derechos humanos”.<sup>743</sup> Esto, según Castañeda, es posible gracias a la legitimidad con la que cuenta el nuevo gobierno mexicano y a la determinación

<sup>740</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>741</sup> Juan José Gómez Camacho, “La política exterior en materia de derechos humanos, un instrumento estratégico de política interna”, in Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*, México, 21 de mayo 2004, 224-228. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 170.

<sup>742</sup> Jorge G. Castañeda, “Palabras del canciller Jorge G. Castañeda en la CDH de la ONU”, *loc cit.*, p. 203.

<sup>743</sup> Mariclaire Acosta, “Hacia una política en favor de los derechos humanos como valores universales”, *loc cit.*, p. 27.

del presidente Fox de promover con mayor firmeza el respeto de los derechos humanos, contribuyendo a la observancia de ellos en todo el mundo.<sup>744</sup>

Como se ha mencionado, como primera acción de gobierno, el presidente Fox firma el Acuerdo de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Mary Robinson el 2 de diciembre del año 2000, un día después de la toma de posesión de Fox como presidente. Este Acuerdo sienta las bases para la creación de un Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, el cual da lugar al Programa Nacional de Derechos Humanos (2004). Dentro de la primera fase de este acuerdo, se llevan a cabo varias actividades, entre las que se encuentran, la asesoría para la elaboración de protocolos sobre el diagnóstico e identificación de la tortura.<sup>745</sup>

En la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica se establece una Oficina del ACNUDH en México, como un primer paso a su institucionalización. Castañeda y Acosta<sup>746</sup> señalan que “México es el primer país que, en situación de paz y estabilidad, toma la iniciativa de invitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a abrir una representación en su territorio, con amplio mandato, para observar la situación nacional y asesorar al gobierno en materia de derechos humanos.” La suscripción de un Acuerdo Sede con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se deriva también de esta decisión. Generalmente, como lo apunta Acosta, la apertura de una oficina del Alto Comisionado es el resultado de una serie de negociaciones muy complejas y en el contexto de un conflicto interno armado o de una situación de violación grave y sistemática de los derechos humanos. En el caso de México, esta voluntad responde al reconocimiento de los graves problemas estructurales, que requieren el apoyo y la cooperación constante de Naciones Unidas para superarlos.

Para confirmar esto, el trabajo de Pellicer y González<sup>747</sup> muestran un cuadro en el que se enumeran a los países que han invitado a mecanismos de derechos humanos de la ONU. Con el fin de precisarlo, se modifica el orden, poniéndolo por fecha de anexión.

#### • Cuadro 1. Países que han invitado a la observación de derechos humanos (ONU).

<sup>744</sup> Jorge G. Castañeda, *ibid.*, p. 201-202

<sup>745</sup> SRE, *La política exterior mexicana en la transición*, op cit., p. 135.

<sup>746</sup> Jorge G. Castañeda, “Palabras del canciller Jorge G. Castañeda en la CDH de la ONU”, *loc cit.*, p. 30-31.

<sup>747</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 175.

País	Fecha	País	Fecha
Noruega	Mar 1999	Reino Unido	Mar 2001
Canadá	Abr 1999	Finlandia	Abr 2001
Islandia	Sep 2000	Guatemala	Abr 2001
República Checa	Sep 2000	Países Bajos	Abr 2001
<b>México</b>	<b>Mar 2001</b>	Ecuador	Ene 2003
Bélgica	Mar 2001	Liechtenstein	Ene 2003
Bulgaria	Mar 2001	Colombia	Mar 2003
Chipre	Mar 2001	Croacia	Mar 2003
Dinamarca	Mar 2001	Paraguay	Mar 2003
Eslovaquia	Mar 2001	San Marino	Abr 2003
Eslovenia	Mar 2001	Sierra Leona	Abr 2003
Estonia	Mar 2001	Sudáfrica	Jul 2003
Grecia	Mar 2001	Nueva Zelanda	Feb 2004
Hungría	Mar 2001	Mongolia	Abr 2004
Letonia	Mar 2001	Macedonia	Oct 2004
Lituania	Mar 2001	Uruguay	Mar 2005
Malta	Mar 2001	Montenegro	Oct 2005
Polonia	Mar 2001	Serbia	Oct 2005
Rumania	Mar 2001	Maldivas	Abr 2006
Turquía	Mar 2001	Ucrania	Jun 2006

Fuente: <sup>748</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Special Procedures of the Commission of Human Rights”, 2007.

Es curioso que Castañeda y Acosta en sus respectivos documentos, señalan que México es el “primer” país en paz y estabilidad en invitar a este organismo, cuando se observa que países como Noruega y Canadá, son los primeros países que cuentan con estos mecanismos en su territorio, y que además son países que gozan de un alto reconocimiento en cuanto al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, en el documento de Pellicer y González,<sup>749</sup> así como el de la Secretaría de Relaciones Exteriores,<sup>750</sup> se matiza, señalando que “México forma parte de un grupo relativamente pequeño de países que ha extendido una invitación a mecanismos de derechos humanos de la ONU”. Este matiz en la presentación de las ideas, responde sin duda a que los dos funcionarios, encargados de exponer internacionalmente esta política francamente abierta al escrutinio internacional, poniendo un fuerte acento en el cambio del compromiso de México, para lograr la credibilidad de la comunidad internacional, aunque esto no corresponda exactamente a la realidad.

Estos tres elementos, la firma del Acuerdo, la realización de un diagnóstico y el establecimiento de una oficina representativa, permiten una adecuada coordinación interna, y significa un esfuerzo

<sup>748</sup> Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 175.

<sup>749</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>750</sup> SRE, *La política exterior mexicana en la transición, op cit.*, p. 135.

importante para promover la armonización legal a nivel nacional. Según Gómez Cacho,<sup>751</sup> “éste fue un proceso sumamente exitoso, que ha ayudado a construir importantes consensos, que ha permitido involucrar a distintos sectores de la sociedad mexicana en el movimiento de los derechos humanos, de manera que puedan trabajar con el Estado”.

Es así que el diagnóstico que realiza la Oficina del ACNUDH hace posible adoptar diversas leyes, culminando con la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el cual da lugar a la presentación de iniciativas de reforma a once artículos constitucionales. Esto con el fin de asegurar el reconocimiento en la Constitución mexicana de los derechos humanos y reformar el sistema de impartición de justicia penal, siendo incluso abolida la pena de muerte en 2005.<sup>752</sup> Las autoras enumeran al menos nueve leyes que se relacionan con estas iniciativas:

1. Ley para la protección de los derechos de los niños y adolescentes (2000).
2. Ley de los derechos de los adultos mayores (2002).
3. Ley Federal de acceso a la información pública gubernamental (2002).
4. Ley para eliminar y prevenir la discriminación (2003).
5. Ley general de derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003).
6. Ley federal de fomento a las actividades de la sociedad civil (2004).
7. Ley general de desarrollo social (2004).
8. Ley general de personas con discapacidad (2005).
9. Ley para la igualdad entre hombre y mujeres (2006).

También se desataca la incorporación del delito de desaparición forzada de personas y delitos contra el medio ambiente en el Código Penal Federal, siendo éste uno de los grandes avances de la armonización de las leyes con los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo como lo marca Castañeda en su discurso ante la CDH-ONU, se comienza a “transversalizar” la agenda de la promoción de los derechos humanos en todos los programas nacionales. En otras palabras, se establecen áreas de derechos humanos dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal con el fin de conseguir una mejor coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).<sup>753</sup> Para una mejor esquematización de este lineamiento, Pellicer y González

<sup>751</sup> Juan José Gómez Camacho, *loc cit.*, p. 224-228. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 176.

<sup>752</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, México, 2004, p. 59. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 176.

<sup>753</sup> La CNDH nace por decreto presidencial del presidente Carlos Salinas en 1990. La Ley de la CNDH le otorga la facultad de formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, a fin de que se



presentan un cuadro<sup>754</sup> de esta institucionalización y transversalización de derechos humanos durante esta administración.

• **Cuadro 2. Institucionalización y transversalización de derechos humanos.**

Instituciones creadas	Mecanismos creados dentro de las Secretarías de Estado
1. Instituto Nacional de las Mujeres (2001).	1. Subsecretaría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República (2003).
2. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2002).	2. Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (2003).
3. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (2002).	3. Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2004).
4. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2003).	4. Fiscalías especiales de la PGR <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Fiscalía especial para movimientos sociales y políticos del pasado (2002).</li> <li>b. Fiscalía especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua (2004).</li> <li>c. Fiscalía especializada para la atención de delitos cometidos contra periodistas (2006).</li> <li>d. Fiscalía especializada para la atención a delitos relacionados contra las mujeres en el país (2006).</li> </ul>
5. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003).	

Adicionalmente se envía al Senado de la República un proyecto de reforma al artículo 21 de la Constitución que permita la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, firmado por México en el año 2000. El cual trata sobre la exclusividad de la autoridad judicial (mexicana) para imposición de penas, así como de la investigación y persecución de delitos, que sólo incumbe al Ministerio Público.<sup>755</sup>

a) *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI).*

impulse el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Instrumentos Internacionales y Regionales Americanos de Derechos Humanos”, [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) consultado marzo 2002.

<sup>754</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 177.

<sup>755</sup> Constitución Política Mexicana, “Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. [...]”

Como se expone al final del capítulo anterior, el tema del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) es sin duda otro de los aciertos de este gobierno en materia de adquisición de compromisos ante instrumentos de defensa de los derechos humanos. La discusión y aprobación toma muchos años, al no lograr ponerse de acuerdo en el tipo de crímenes, además de que tampoco se aceptaba una jurisdicción externa a la tradicional, con el argumento de la soberanía nacional. En los años noventa se reanuda la discusión y la posición de México seguía siendo de resistencia ante el establecimiento de tribunales *ad hoc*, ya que este tipo de cortes se entendían como el tribunal de ganadores (tomando en cuenta los antecedentes a éste, que son los tribunales de Nuremberg y de Tokio, luego de la segunda guerra mundial). Incluso había un problema de concepción jurídica, aunque México empieza a considerar la conveniencia de un órgano imparcial con reglas previamente definidas, racionalizadas y sistematizadas.<sup>756</sup> Finalmente en el año 2000, se firma el Estatuto, con la diferencia de tan sólo dos años a la fecha de su aprobación (1998), aunque le toma cinco al Senado mexicano ratificarlo, ya que requerían enmiendas a la Constitución, particularmente al artículo 21, con el objeto reconocer internamente a la CPI.

El procedimiento de una enmienda constitucional toma algún tiempo, ya que primero tiene que discutirla el Senado, aprobarla, después turnarla a la Cámara de Diputados, aprobarla, quien debe turnarla a las legislaturas de los Estados, quienes la discuten. Para ser aceptada tiene que contar con la mayoría de las legislaturas locales. Este procedimiento se inicia en 2001, el cual toma prácticamente todo el sexenio de Fox, entrando en vigor, es decir, aceptando la plena jurisdicción de la CPI en México a partir del 1º de enero de 2006.

La CPI tiene una jurisdicción complementaria, la cual opera una vez que los sistemas jurisdiccionales nacionales no sean eficaces en la persecución de los tres delitos que marca: genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. A pesar de las dificultades y diferencias entre un tratado internacional y la legislación interna, el Dr. Manuel Becerra,<sup>757</sup> califica de acertada la decisión de pertenecer a la CPI, ya que son adelantos a las nuevas corrientes de la protección de los derechos humanos. “Este tribunal internacional, hará que nuestra justicia y procuración de justicia mejore, de lo contrario, asuntos como el de las mujeres asesinadas en

<sup>756</sup> Ulises Canchola, “El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 26 de julio 2005, [http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#\\_self](http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#_self) consultado mayo 2011.

<sup>757</sup> Dr. Manuel Becerra, “El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 26 de julio 2005, [http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#\\_self](http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#_self) consultado mayo 2011.

Ciudad Juárez y algunas otras violaciones a los derechos humanos que son bastante graves, patologías internas, tendrán que terminar siendo resueltas por la CPI.”

Es así que esta negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo llega a buen término en uno de los temas más importantes de la adecuación de legislación internacional, aunque todavía se requieren medidas, que por afectar a los derechos de los individuos se requiere la legislación necesaria, para que las autoridades de procuración de justicia cuenten con la base jurídica para su aplicación.<sup>758</sup> Las relaciones entre estos dos poderes constituye una fuente de tensiones, aunque en los temas de la política exterior, en realidad no existe demasiada oposición, al contrario, en el tema del acuerdo migratorio esta a favor, así como también en la actuación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Si bien aquí se presentan sólo dos ejemplos, la actividad internacional de México en esta materia es además de intensa, extensa. Estos dos ejemplos constituyen dos éxitos del gobierno de Fox en cuanto al logro de “señalizar” desde lo internacional que México tomaba acciones serias para mejorar la vergonzosa situación de los derechos humanos en el país con la ayuda de la cooperación internacional.

#### *b) Obstáculos para la plena defensa de los derechos humanos en México.*

Uno de los principales problemas para una efectiva aplicación de la protección de los derechos humanos en México es, según Mariclaire Acosta,<sup>759</sup> el obsoleto marco jurídico. Señala que México es parte, prácticamente de todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se han retirado reservas, se ha sometido a jurisdicción de los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados. Sin embargo, una asignatura pendiente, es la adecuación del marco jurídico e institucional vigente. Aunque Pellicer y González señalan que la ineficacia del pleno respeto del derecho internacional de los derechos humanos en México no sólo proviene de aquellos obstáculos normativos, sino también a factores de corte institucional, estructural e incluso cultural. Persisten

<sup>758</sup> Ministro Joel Hernández, “México y la Corte Penal Internacional”, Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, # 618, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 15 de noviembre 2005, [http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#\\_self](http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#_self) consultado mayo 2011.

<sup>759</sup> Mariclaire Acosta, *loc cit.*, p. 28-29.

sin el menor recato en México, la tortura, la explotación infantil, la violencia contra las mujeres o la discriminación, la degradación ambiental, entre otros. En todos estos casos, los diferentes Comités de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, contra la tortura, el de los derechos de los niños, el de la eliminación de la discriminación contra la mujer advierten, en sus mas recientes informes (2006) que en México se mantienen violaciones graves en contra de los grupos vulnerables.<sup>760</sup>

Es así que por el lado institucional, está sin duda la deficiencia del actual marco jurídico, la falta de armonización de las leyes internacionales con la legislación federal y las legislaciones locales. Por ejemplo, no todas las leyes de las constituciones locales contienen la misma cláusula de incorporación de garantías constitucionales y de otras normas de derechos humanos, además de que existen normas con mayor desarrollo en algunas entidades que en otras.<sup>761</sup>

Los obstáculos estructurales como “la pobreza y la desigualdad, también dificultan la plena protección de los derechos humanos en el mundo”.<sup>762</sup> En México la existencia de la violencia, la impunidad, el déficit democrático y la debilidad institucional, hacen evidentes estas fallas estructurales, que ocasionan la brecha entre los compromisos asumidos y los resultados. Pellicer y González muestran ejemplos en los que la participación activa en los foros multilaterales no se ha traducido en el pleno respeto de esas normas en el plano interno. La activa participación de México para promover los derechos de las personas con discapacidad, de los pueblos indígenas o de los trabajadores migratorios. En estos casos no se han visto avances reales de mejora de la situación de estos grupos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra la desigualdad y pobreza que enfrentan los pueblos indígenas en México, como lo muestra el Índice de Desarrollo Humano promedio de México (0.8304) con el índice promedio de los pueblos indígenas (0.7057).<sup>763</sup>

---

<sup>760</sup> Comité contra la Tortura, “Conclusiones y recomendaciones: México”, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre 2005; Comité de los Derechos de los Niños, “Concluding observations: Mexico”, CRC/CMEX/CO/2, 8 de junio 2006; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Concluding observations: Mexico”, E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio 2006; Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer, “Concluding comments: Mexico”, CEDAW/CMEX/CO/6, 25 de agosto 2006; [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (página no disponible). Citados por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 182-183.

<sup>761</sup> Sólo las constituciones de Veracruz, Tamaulipas y Jalisco hacen referencia a los derechos previstos en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 183.

<sup>762</sup> Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Citada por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 183-184.

<sup>763</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe de desarrollo humano de los pueblos indígenas 2006”, [www.cdi.gob.mx/idh](http://www.cdi.gob.mx/idh) (página no disponible). Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 185.

Finalmente un punto a destacar es la defensa de las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Si bien en México éste no es todavía un problema real en el territorio, lo es para el mundo desarrollado, particularmente para Estados Unidos, quien es socio y vecino. En su discurso en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH) en 2002, Castañeda refrenda su compromiso para ayudar a “buscar soluciones a las causas que generan la violencia (terrorismo) y lo que propicia el abuso a los derechos humanos”. Apunta acertadamente la disyuntiva que plantean los atroces ataques terroristas del 11-S, “ningún acto terrorista, así sea el más bárbaro, puede justificar la violación de los derechos humanos”. La comunidad internacional no puede caer en la tentación de violar estos derechos, lo cual significaría una regresión histórica. Y destaca que una de las naciones que más podrían verse beneficiadas, por los más avanzados instrumentos internacionales como la CPI, para juzgar, por crímenes de lesa humanidad, es aquella en donde se cometieron los actos terroristas de Nueva York y Washington.<sup>764</sup> El terrorismo ha atacado a sociedades, en las cuales se han logrado avances en la promoción de los derechos humanos, y es uno de ellos precisamente el que ha caído en la tentación, asumiendo una política claramente violatoria del derecho internacional. México, a pesar de la férrea resistencia de Estados Unidos, presenta proyectos de resolución en la Asamblea General de la ONU para garantizar las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Y propone la creación de una Oficina de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho de Asilo, dentro del Comité contra el Terrorismo (órgano dependiente del Consejo de Seguridad). Asimismo, la delegación mexicana encabeza la iniciativa para crear la figura de un experto independiente sobre terrorismo y derechos humanos (2004), así como un relator especial al respecto (2005).<sup>765</sup>

Finalmente, en cuanto al Derecho Internacional Humanitario (DIH), que es una cuestión fundamental en la lucha contra el terrorismo se establece la Delegación Permanente del Comité Internacional de la Cruz Roja en el Distrito Federal, “con el fin de promover la difusión de las normas del DIH y la capacitación de las fuerzas armadas, algunas normas como el fuero militar, por ejemplo, no garantizan por completo la aplicación de sanciones a aquéllos que comentan violaciones al DIH.”<sup>766</sup>

<sup>764</sup> Jorge G. Castañeda, “Palabras del canciller Jorge G. Castañeda en la CDH de la ONU”, *loc cit.*, p. 208-209. Aunque como se prueba con el asesinato de Osama Bin Laden en Pakistán por fuerzas militares estadounidenses el pasado 2 de mayo 2011, Estados Unidos no se encuentra listo para ratificar la CPI y “atarse de manos” para ejercer su lucha contra el terrorismo.

<sup>765</sup> Human Rights Watch, *Lost in Transition: bold ambitions, limited results for human rights under Fox*, Washington, 2006, p. 17-20. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 186.

<sup>766</sup> Human Rights Watch señala en su Informe, que el análisis elaborado por el Relator Especial contra la Tortura en México, da cuenta de que los fueros militares no garantizan la independencia necesaria en cualquier juicio para cumplir con el debido proceso. El reporte recomienda que “los casos de crímenes cometidos por las fuerzas militares en contra

Es así que en México, la aplicabilidad y armonización de los tratados internacionales en la legislación nacional se toman medidas importantes, aunque queda evidentemente pendiente la reforma del sistema judicial, la impunidad ante un Estado de derecho que cuenta con todas las leyes, pero que no se cumplen. Y finalmente, la necesidad de una “cultura” de los derechos humanos, no se conocen los derechos y la forma para combatir sus violaciones.

## **B. De la Comisión al Consejo de Derechos Humanos (ONU).**

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas fue la encargada por el Consejo Económico Social (ECOSOC) del tema de derechos humanos, asistía en funciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se establece en 1946 para crear un marco jurídico internacional que protege los derechos y libertades fundamentales. Estuvo compuesta por 53 Estados miembros, su dominio de actuación se expandió con el fin de atender toda la gama de problemas en los derechos humanos, estableciendo normas que rigieran la conducta de los Estados. Actuó también como un foro donde los países grandes y pequeños, grupos no gubernamentales y defensores de los derechos humanos de todo el mundo expresaron sus preocupaciones. Durante sus períodos ordinarios de sesiones anuales en Ginebra, participaban alrededor de 3.000 delegados de los Estados miembros, así como observadores de organizaciones no gubernamentales. La Comisión adoptó un centenar de resoluciones, decisiones y declaraciones del Presidente sobre diversos asuntos de importancia para individuos de todas las regiones y circunstancias. Su labor era asistida por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, varios grupos de trabajo y una red de expertos, representantes y relatores encargados de reportar sobre temas específicos.<sup>767</sup>

Esta Comisión fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006, para lo cual México tiene una participación muy activa, otorgándole la presidencia del primer trienio. La 62 sesión celebrada en Ginebra el 15 de marzo de 2006, adopta la resolución A/RES/60/251 que

---

de civiles, en particular la tortura y otros tratos crueles e inhumanos o degradantes, sean castigados, sujetos al fuero civil.” Véase, Naciones Unidas, *Questions of the human rights of all persons subjected to any form of detention or prison, and, in particular, torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment*, Reporte del Relator Especial, Nigel Rodley, 18 de enero 1998, E/CN.4/1998/38/Add.2, 86. Citado por *Human Rights Watch*, “Military Injustice: Mexico's Failure to Punish Army Abuses”, 2001. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 187.

<sup>767</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Commission of Human Rights”, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm> consultado mayo 2011.

establece el Consejo de Derechos Humanos, días después tiene lugar la última sesión de la Comisión para dar curso a los trabajos del nuevo Consejo.

Además de la gran responsabilidad que asume el gobierno mexicano de presidir el nuevo órgano de la ONU, dentro de la vieja Comisión, el gobierno de Fox ejerce una presencia muy activa dentro de las sesiones anuales. En ellas presenta una diversidad de líneas de acción, es decir de compromisos de México en materia de derechos humanos.

La participación en los foros multilaterales se da con “el objetivo de promover los estándares internacionales de derechos humanos sobre la base de que son valores absolutos y universales, además de que es obligación de todos los Estados impulsar el perfeccionamiento de la normatividad internacional que los promueve y protege”.<sup>768</sup> Si bien la Comisión fue indispensable en la codificación y desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, el fin último de constituirse como un mecanismo de presión hacia los Estados con base en los procedimientos públicos para monitorear el cumplimiento de las obligaciones, no llegó a cumplirse plenamente.<sup>769</sup> Como lo reconoce el secretario general de la ONU, Kofi Annan, en su propuesta de reforma a la ONU (2005), “la Comisión se ha convertido en un foro utilizado por los infractores en la materia, para conspirar y protegerse entre sí, apartándose del propósito inicial de promover activamente el respeto a los derechos humanos en todo el mundo”.<sup>770</sup> El juego de intercambio de votos da como resultado que países de dudoso prestigio en la materia llegaran a presidir la Comisión, como el caso de Libia. Esta situación trata de corregirse con la constitución del Consejo, ya que como órgano subsidiario de la Asamblea General, tendría la misma jerarquía que el Consejo de Seguridad y el ECOSOC.

En el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH), México copatrocina 18 de resoluciones que tienen que ver con los derechos civiles y políticos. Y juega un papel importante en la promoción del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. El objetivo de esta iniciativa es prevenir la tortura, mediante el establecimiento de un sistema de visitas internacionales por parte de un mecanismo internacional, el cual se logra después de diez años de negociaciones, consiguiendo el consenso de la mayoría de los integrantes de la Comisión. Según Acosta, este instrumento presenta resistencias por parte de

<sup>768</sup> Mariclaire Acosta, *loc cit.*, p. 39-40.

<sup>769</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 186.

<sup>770</sup> Citado por José Luis Valdés Ugalde, in José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI*, Cuadernos de América del Norte/UNAM, México, 2007, p. 48.

algunos Estados, pero a pesar de ello, la Convención se aprueba en diciembre 2002, en la Asamblea General de la ONU. Una vez constituida la Convención en el Comité de Tortura, expresa su preocupación ante violaciones de los derechos humanos en México durante este sexenio.

• **Cuadro 3. Propuestas y compromisos de México en la CDH de la ONU.**

Sesión	Propuestas/compromisos
57. 19 de marzo-17 de abril 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los derechos humanos como elemento central de la reforma del Estado.</li> <li>Apertura de espacios a la sociedad civil para el diseño conjunto de políticas públicas.</li> <li>Reforma del sistema de procuración y administración de justicia.</li> <li>Defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero.</li> <li>Cumplimiento de los compromisos internacionales de México y ampliar la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección.</li> <li>Armonizar la legislación mexicana con los instrumentos internacionales.</li> <li>Cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles.</li> </ul>
58. 18 de marzo-26 de abril 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reafirmación de la política de derechos humanos, basada en la creencia del valor absoluto y universal de estos derechos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales.</li> <li>Invitación abierta y permanente de los representantes de los mecanismos de derechos humanos para que visiten el país.</li> </ul>
59. 17 de marzo-25 de abril 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la observancia de los DH y el fortalecimiento de la cooperación internacional bajo un esquema constructivo.</li> <li>Entendimiento entre los Estados.</li> <li>Impulsar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados.</li> <li>Velar por la existencia de normas y estándares de protección en áreas que no se encuentran suficientemente reguladas, tales como la desaparición forzada y reparación del daño a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.</li> </ul>
60. 15 de marzo-23 de abril 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar el derecho a los migrantes, se hace mención al Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México vs. Estado Unidos) y el fallo de la CPI en cuanto a la violación de los derechos de los mexicanos en Estados Unidos.</li> <li>Protección del personal de la ONU en las misiones de paz.</li> <li>Fortalecer el papel de los organismos regionales para que contribuyan a la promoción y consolidación de la democracia.</li> <li>La cuestión de la pena de muerte como atentatoria a los derechos humanos.</li> <li>Los derechos humanos y los procedimientos legales.</li> </ul>
61. 14 de marzo-22 de abril 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>La inadmisibilidad de cualquier forma de discriminación, racismo o xenofobia.</li> <li>La globalización y el pleno gozo de los derechos humanos.</li> <li>Integridad en el sistema judicial.</li> <li>Democracia y Estado de derecho.</li> <li>Derechos de los niños.</li> <li>Introducción de derechos económicos, sociales y culturales en todos los</li> </ul>



---

países.

- Protección a las comunidades indígenas.
- 

Fuente: SRE, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 138-139. Y elaboración propia.

Las resoluciones presentadas por México y aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos son:

- Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.
- Derechos humanos de las personas con discapacidad.
- Derechos humanos y cuestiones indígenas.
- Derechos humanos de los migrantes.
- Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.
- La igualdad de las mujeres en materia de derechos de propiedad, acceso y control de la tierra, así como a una vivienda adecuada.

Todas estas resoluciones son votadas y aceptadas por los miembros de la Comisión, pero como se menciona en el Informe de *Human Rights Watch*, el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México a lo largo del sexenio cuenta con claras violaciones. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura hace constar su preocupación ante los eventos ocurridos en Jalisco en 2004, sobre la detención arbitraria de manifestantes durante la celebración de la III Cumbre Birregional, América Latina y el Caribe y la Unión Europea. O los eventos en San Salvador Atenco (2006), cuando un grupo de vendedores de flores intentan instalarse en el mercado local y son reprimidos violentamente, las confrontaciones dan como resultado dos personas muertas y algunas decenas de mujeres asaltadas sexualmente por fuerzas policiales. Estos hechos muestran las “deficiencias jurídicas en el combate contra la tortura, como la diferente tipificación en cada Estado de la República sobre el delito de tortura o la continua confusión entre –abusos de autoridad- y tortura, así como deficiencias institucionales que hacen que la prevención de la tortura sea ineficiente.”<sup>771</sup> México recibe diversas críticas después de las publicaciones de informes y reportes de las organizaciones internacionales de derechos humanos, particularmente en temas de la tortura y detenciones arbitrarias que fueron moneda corriente durante el sexenio de Fox. El hecho de

---

<sup>771</sup> “El Comité toma nota de que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura tipifica el delito conforme a lo dispuesto en la Convención. Sin embargo, le preocupa que, a nivel estatal, en la mayoría de los casos, el delito de tortura se tipifica de manera distinta en las legislaciones de las entidades federativas y que dicho delito no se encuentra contemplado en el Código Penal del Estado de Guerrero.” Comité contra la Tortura, “Conclusiones y recomendaciones: México”, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre 2005. Citado por Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 186.

comprometerse con un tema tan delicado como este, es precisamente porque hay deficiencias y se registran aún violaciones a los derechos humanos como queda de manifiesto, Atenco, Ciudad Juárez o Jalisco.

*a) Transición de Comisión a Consejo de Derechos Humanos (ONU).*

La composición del Consejo es sujeto a una gran discusión y debate ante la inconformidad de países como Estados Unidos, respecto del documento aprobado por la Asamblea General. Una de las preocupaciones constantes era que el Consejo dejara afuera a los transgresores de los derechos humanos. Estados Unidos pretendía lograr una entidad compuesta por 30 miembros, electos por mayoría de dos tercios de la Asamblea General, y que contara con una cláusula que especificara que ninguna nación que enfrentara sanciones del Consejo de Seguridad (del cual él tiene derecho de veto) por violación a los derechos humanos podría ser miembro. Además de que debía estar asegurada la participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En caso de aplicarse una fórmula así, países como Arabia Saudita, China, Cuba, Libia, Sudán, Venezuela y Zimbabwe hubieran quedado afuera, ya que en la última etapa de la Comisión se les acusaba de violar sistemáticamente los derechos humanos.<sup>772</sup>

Finalmente la membresía al Consejo se aprueba con 47 miembros electos por voto secreto, por la mayoría de los miembros en la Asamblea General, los asientos se distribuyen basados en la distribución geográfica igualitaria. Para ser miembro del Consejo esta abierto para todos los miembros de la Asamblea. “Los Estados miembros tendrían que tomar en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos, así como su voluntad y compromiso. Además para suspender a algún miembro de esta membresía, sería aquel que cometa grandes y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea General. Libia fue suspendida, por unanimidad, el 11 de marzo de 2011 ante los eventos de represión a los rebeldes y población civil contraria al régimen de Kadhafi.”<sup>773</sup>

Aunque como señala Pellicer y González, la fórmula de elegir a los miembros por mayoría simple de la totalidad de los miembros de la Asamblea General y no por un órgano de composición restringido como es el Consejo Económico Social (ECOSOC), no logra evitar el intercambio de

<sup>772</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *op cit.*, p. 48-49, 61.

<sup>773</sup> Naciones Unidas, “Resolution adopted by the General Assembly 60/251. Human Rights Council”, 3 de abril 2006, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm> consultado mayo 2011.

votos. Además la distribución de los asientos por criterios sólo de representación regional, no garantizan tampoco el compromiso de los candidatos con las nuevas atribuciones del Consejo. Como por ejemplo, someterse a la “supervisión universal” de los derechos humanos sin excepción. El resultado es, como bien lo señalan las autoras, que en las primeras elecciones llegaron al Consejo países que no habían hecho compromisos hacia el futuro, o con poca legitimidad en la materia como Arabia Saudita, China, Cuba o Rusia.<sup>774</sup> México a pesar de las deficiencias marcadas en la protección de las libertades fundamentales, sí asume el compromiso pública y oficialmente, además de que la voluntad del gobierno federal en la búsqueda de soluciones y cooperación desde el exterior era genuina, además de que su intenso trabajo en los diferentes órganos de la ONU le otorgan el reconocimiento internacional, como una nación que busca superar las grandes tareas pendientes en la materia.

En cuanto a la pertenencia del Consejo, países como Estados Unidos habían tenido dificultades para ser electos miembros, debido a situaciones como la negativa del presidente George W. Bush a firmar las convenciones sobre los derechos de los niños y contra la discriminación de la mujer. Además de enfrentar acusaciones por los presos políticos en Guantánamo y por las violaciones de derechos en Irak. Aunque finalmente este país señaló que respaldaría la institución, a fin de evitar que países violadores de los derechos humanos formen parte del nuevo órgano.<sup>775</sup>

Pero más allá de la membresía, la falta de credibilidad de la antigua Comisión estribó en la alta politización de los “casos nacionales”, en los cuales países pequeños se vieron envueltos, frecuentemente, en conflictos muy conocidos, con una gran potencia. Además de que en los trabajos de la Comisión nunca figuraron en la agenda, problemas ocurridos al interior de algunos de los cinco miembros permanente del Consejo de Seguridad.<sup>776</sup> Esto se busca enmendar, mediante la instalación de un “examen periódico universal” sobre el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de cada Estado, aunque sea miembro del Consejo, de forma que se garantice la generalidad del examen y la igualdad de trato.<sup>777</sup>

Sobre este último punto, la politización de las discusiones y resoluciones emitidas por la Comisión, dan lugar en efecto a esta transformación. En el capítulo siguiente se muestra un auténtico conflicto

---

<sup>774</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 189-190.

<sup>775</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *op cit.*, p. 49. En ese caso, casi todos los países tendrían que quedar fuera del órgano, de hecho creo que ningún país haya logrado erradicar por completo las violaciones a los derechos humanos.

<sup>776</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 188.

<sup>777</sup> José Luis Valdés Ugalde & Jessica Cascante, *ibid.*, p. 48-49.

entre un país pequeño y una gran potencia, como las resoluciones promovidas por Estados Unidos en contra el régimen cubano, y en las cuales el gobierno mexicano asume un papel relevante e inédito. La posición de México dentro de las votaciones marcan un nuevo paradigma en las relaciones bilaterales entre Cuba y su viejo aliado, ya que por primera vez en un organismo internacional, México se manifiesta claramente en favor de una apertura al escrutinio internacional por parte del gobierno de Fidel Castro.

*b) La elección de México y sus primeras acciones.*

Después de casi diez años de haber asumido estos compromisos internacionalmente, existen aún insuficiencias internas para garantizar estos derechos en todo el país. Esta incongruencia, señalan Pellicer y González se hace más visible a partir de la elección de México como el primer presidente del recién creado Consejo de Derechos Humanos. En esta posición no sólo se plantean retos en cuanto a un mayor escrutinio para México, sino que también, en cuanto a su capacidad para hacer del nuevo Consejo una institución creíble y eficiente. El primer reto que enfrentó el Consejo era remediar las fallas que llevaron a la pérdida de legitimidad de su antecesora.

El primer documento presentado a la Asamblea General toma en cuenta la propuesta del Grupo de Lausanne, en el cual participa México, de ahí se decide convocar un encuentro “Reforma de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos” que tiene lugar en Puebla, México, en julio de 2005. Una vez creado el Consejo, México presenta su candidatura para ocupar uno de los ocho asientos destinados a América Latina. En su candidatura, se compromete a no intercambiar votos con otros candidatos y reafirma su compromiso de cooperación con los mecanismos internacionales. Es verdad, México había aumentado su presencia activa en los diferentes órganos de la ONU, particularmente en la defensa de la paz y los derechos humanos, lo que le crea una gran visibilidad internacional sobre todo en los tiempos tan difíciles vividos en 2003. Un mes después México es electo no sólo como miembro, sino como presidente del mismo, con 152 votos en la Asamblea General, de los 192 países.<sup>778</sup> La presidencia se rotaría por regiones y la primera fue para América Latina.

Esta elección es motivo de cierta controversia, ya que algunos propugnaban porque los violadores de derechos humanos no formaran parte del Consejo. Aunque también había otras voces como la

---

<sup>778</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 191.

del representante francés, Jean Maurice Ripert, quien propugna que países como Cuba o China formen parte del Consejo, bajo el argumento de que aquellos países con problemas también estén presentes.<sup>779</sup> Justamente ello sirve para abrir la posibilidad de aquellos países que presentan deficiencias en la materia, lleguen a asumir, al menos el compromiso internacional de mejorar la situación al interior de su país. Como lo venía haciendo México, asumiendo la presidencia de dicho Consejo, la responsabilidad ética, tendría que traer frutos.

Y es efectivamente, que la presidencia de México en el Consejo se comienzan a señalar abiertamente las deficiencias mexicanas en materia de derechos humanos. Por ejemplo, Juan María Alponete dedica una editorial para recordar la situación de los derechos humanos en México al final del sexenio. En él cita al *World Report 2006*, de *Human Rights Watch*, en donde se destaca que “la tortura, la brutalidad policiaca y los abusos en las detenciones y las cárceles siguen siendo, extendidamente, prácticas de la justicia en México. Señala que el 40% de los prisioneros en México no han sido convictos nunca y, a menudo, pasan años antes de ser conducidos a un tribunal, además de que la impunidad sigue siendo un problema como el abuso en las prisiones.”<sup>780</sup> Aún así, México es electo como presidente del Consejo, y muy reconocido por sus labores en cuanto a la defensa de los derechos humanos, a pesar de que en diversos medios se muestra esta “desconexión” existente en la determinante defensa de los derechos humanos en la arena internacional, cuando precisamente se violentan en su territorio.<sup>781</sup> Es más, el representante en México del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, Amérigo Incalcaterra, señaló que el tema de los abusos en San Salvador Atenco era, en efecto, un punto débil para México, los cuales no impidieron que se nombrara a México a la presidencia.

Sin embargo, al momento de presentar su candidatura, México refrenda su compromiso y acepta que existen grandes rezagos en la materia. El representante mexicano en la ONU, el embajador, Enrique Berruga reconoce que existe, efectivamente, una situación imperfecta, como los casos de las “muertas de Ciudad Juárez” y los asesinatos a periodistas, en los que es preciso avanzar; “no se

<sup>779</sup> Juan María Alponete, “México y el mundo”, *El Universal*, 6 de julio 2006.

<sup>780</sup> Esta información puede constatare con el trabajo documental, *Presunto Culpable*, donde se muestra el caso de un joven en la Ciudad de México, que es detenido y sentenciado a veinte años de cárcel, después de años sin proceso, por una acusación falsa. Todo causado por la corrupción del sistema de procuración de justicia que en otras palabras funciona como la “santa inquisición”, bajo un esquema perverso de incentivos a los policías que convierten a la procuración de justicia en una telaraña de confusión, además de la falta de profesionalismo con la que cuentan, fiscales, jueces y policías. En el 71% de los procesos el juez no estaba presente; en el 80% de los casos, los procesados no tenían oportunidad de hablar con el juez que los estaba juzgando; el 41% de los reos ha sido golpeado o torturado por policías judiciales; al 79% de los procesados, la policía no les informó nunca la causa de la detención; etc. Los datos en el documental y Héctor de Mauleón, “Presunto culpable. Las jaulas de la justicia”, *Nexos*, # 399, marzo 2011, p. 83.

<sup>781</sup> *El Universal*, “ONU y derechos humanos”, 6 de junio 2006.

trata de ocultar nada, de lo que se trata es de avanzar en la defensa de las libertades con un nuevo enfoque de cooperación.” En cambio, por ejemplo, en un comunicado de la cancillería cubana, la entrada al Consejo es considerada una “rotunda victoria frente al imperio, e irrefutable prueba del prestigio internacional” de la isla caribeña.<sup>782</sup>

Es así, que el tema de los miembros, en efecto es delicado, pero es importante que los países con rezagos en la materia queden incluidos para poder estar alertas y poder pedir eventualmente, la cooperación del organismo para tratar de superarlos. El pertenecer al Consejo, les permite adquirir compromisos, lo cual no queda de manifiesto en la declaración cubana, donde no se reconoce en ningún momento, y como se verá en el próximo capítulo, que individuos en Cuba sufren violaciones a sus derechos. No obstante, este tema sigue siendo controvertido y altamente debatido; diversas organizaciones han señalado, que el régimen cubano aplica la tortura, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales. Cuba sigue aplicando la pena de muerte, por lo cual la Unión Europea le impone sanciones en el año 2003, aunque en 2007 fueron levantadas.

Además de la maraña de posiciones que la presidencia mexicana tiene que hacer frente, también asume retos importantes, para lograr la credibilidad del Consejo, desatorando temas pendientes como lo es la definición de algunos mecanismos que no cuentan con los parámetros básicos de funcionamiento. Principalmente, sobre el “examen periódico universal”, ya que en la cuarta sesión del Consejo todavía no se habían logrado los consensos necesarios para la integración de expertos independientes, ni sobre la manera en que se abordarían, los “casos nacionales”. El aumento en la credibilidad del Consejo, no sólo se hace por la voluntad de sus miembros, sino también por la habilidad del presidente para encauzar los trabajos.<sup>783</sup> Es importante destacar los trabajos sobre política exterior del sexenio de Fox por parte de Olga Pellicer, donde considera acertada la nueva orientación, aunque insistentemente, critica la forma en la que desarrolla el proceso de toma de decisiones. En varias de sus conclusiones, hace alusión a reyertas internas, torpezas diplomáticas, falta de decisión en la toma de decisiones y problemas de liderazgo; aunque en los general califica a las nuevas estrategias de política exterior de “atinadas”, en claro rompimiento con el pasado aislacionista y simulador del antiguo régimen.<sup>784</sup>

<sup>782</sup> Wilbert Torre, “México entra al Consejo de Derechos Humanos de la ONU”, *El Universal*, 10 de mayo 2006.

<sup>783</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 193-194.

<sup>784</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, “La política de México hacia los derechos humanos en el ámbito internacional”, *loc cit.* Y Olga Pellicer, “¿Por qué la ONU?”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.

Es aún temprano para concluir si el Consejo logrará superar las grandes deficiencias de su predecesora, aunque ya se empiezan a vislumbrar divisiones muy claras entre los países europeos y Estados Unidos. Además de que la posición mexicana, con el cambio de gobierno a la salida de Fox, no muestra que el tema de los derechos humanos se encuentre dentro de sus preocupaciones esenciales. ☹

## Conclusión

En este capítulo se muestra cómo el gobierno de Fox plantea e implementa su más importante *dossier* en materia de política exterior. Se evidencia también la constante tensión que existe entre la política exterior tradicional y la nueva tendencia, principalmente por razones exógenas. Es decir, cómo los factores externos influyen en la vida política interna de México, donde el nuevo contexto internacional va imponiendo nuevas reglas del juego. Y a su vez, los gobiernos mexicanos van asumiendo compromisos y responsabilidades que les van imponiendo una apertura, una liberalización económica y posteriormente, política.

El tema de la democracia y los derechos humanos como “valores universales” o si se prefiere prevalecientes, son asumidos por el gobierno de Fox como sus vectores. Aunque esto se refiere a la actitud que asume México hacia el exterior y como se ha visto, con lentas y difíciles repercusiones hacia el interior.

Los diversos autores consultados coinciden en que el activismo tuvo avances, como la CPI y la cooperación técnica con la ONU. Sin embargo, la persistencia de rezagos normativos, jurídicos e institucionales en el sistema de administración de justicia obstaculizan las mejoras en las prácticas de los aparatos policíacos y judiciales, así como también en los procesos legales en contra de los responsables de actos de tortura, desaparición de personas o asesinatos.<sup>785</sup> Lo que confirma este capítulo es que a pesar de los esfuerzos del gobierno de Fox, la firma y aceptación de planes de acción para mejorar el marco de los derechos humanos, es decir, el anclaje institucional, encuentra obstáculos estructurales internos. Las disputas burocráticas y restricciones presupuestales desarticulaban la estructura institucional creada por la SRE para impulsar la promoción de derechos humanos en el exterior y fortalecer las instancias nacionales de vigilancia y defensa de los derechos

---

<sup>785</sup> Guadalupe González, *loc cit.*, p. 169.

humanos a través de compromisos legales y enlaces institucionales con instrumentos y organismos internacionales.

Como lo señala Ana Covarrubias:<sup>786</sup> “El cambio y la orientación de la política exterior en materia de derechos humanos no puede ponerse en duda. El problema, sin embargo, fue la contraparte interna de los compromisos de México en el exterior: para que la estrategia del “candado” (*lock in*) pudiera tener éxito, era necesario que la legislación interna y las instituciones se modificaran para mejorar el estado de los derechos humanos en el país. Ésta no ha sido una labor fácil, ni se ha completado. Responsabilizar a la política exterior por la pobre situación de los derechos humanos en México acaso sea pedirle demasiado; la diplomacia mexicana cumplió con sus propósitos y el siguiente paso corresponde a las instancias internas.”

Por lo tanto, este tema puede ser considerado como un éxito en cuanto a que esta estrategia lleva a una transformación fundamental del paradigma que había dominado la política exterior de México en su historia reciente. Implicó el reconocimiento explícito de que la vigencia de los valores universales no pueden verse acotados por reclamos de soberanía ni puede resguardarse bajo el manto del principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados.<sup>787</sup> Lo que el régimen del PRI no había podido sostener.

Por ello como se observará en el siguiente capítulo, la relación de México con Cuba durante este sexenio se tiene que observar a partir de los cambios internos de México. El fin del PRI en el gobierno, la alternancia política y los esfuerzos del nuevo gobierno por consolidar una todavía débil democracia. El gobierno de Fox partió de la base de que aceptando las deficiencias y limitaciones internas de México, lo más conveniente era buscar la cooperación internacional para hacerle frente, con el doble objetivo, de por un lado aprovechar el *savoir faire* de los organismos internacionales y por el otro, de demostrar a la comunidad internacional, Estados Unidos y Europa que México estaba decidido a avanzar en el tema. Los resultados como se observó fue la firma multitudinaria de acuerdos en los que México asumía compromisos que finalmente no pudo cumplir, pero que al menos sentaron el precedente de asumir como valores universales la defensa de los derechos humanos.

---

<sup>786</sup> Ana Covarrubias, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, *op cit.*, p. 147.

<sup>787</sup> Federico Salas, *loc cit.*, p. 167.





## Capítulo 6. Tribulaciones de una diplomacia, el conflicto bilateral México-Cuba.

In the relationships of national governments, we call the use of qualities and techniques of "diplomacy."  
Use in that context involves as much personal skills as do difficult individual relationships,  
for the relations of governments are, in fact, the relations of people.<sup>788</sup>

La política exterior mexicana muestra claras señales de evolución y adaptación a su entorno... de un mundo bipolar a uno multipolar, México viene y va de su excesivo bilateralismo a una posición de defensa del multilateralismo. Las nuevas condiciones internas, como el proceso de democratización, reorientan la definición del principio de la no intervención. La manifiesta promoción de los derechos humanos y la democracia en el ámbito internacional implica una reestructuración de la política exterior mexicana frente a su tradición diplomática.<sup>789</sup> La relación de

---

<sup>788</sup> Las relaciones entre los gobiernos nacionales requieren de las capacidades y técnicas de la "diplomacia"; así como lo requieren las relaciones individuales dificultosas. Las relaciones de los gobiernos son, de hecho, relaciones de las personas. Smith Simpson, "The Nature and Dimensions of Diplomacy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 380, -Resources and Need of American Diplomacy-, noviembre 1968, p. 136.

<sup>789</sup> "El criterio de la tradición diplomática como fuente determinante del interés nacional tiene limitaciones; primero, ésta puede transformarse en la práctica en un factor de continuidad, aunque también de inercia y falta de creatividad. La tarea del innovador, que se propone reorientar la política exterior es más difícil que la del actor político que sigue los lineamientos del pasado. Por ello la tarea del innovador es probar los méritos de los "cambios", mientras que lo ya establecido, aunque sea dudoso, no requerirá demostración. En algunos casos se descalificará al innovador, criticando sus ideas como poco fiables y peligrosas." Manfred Wilhelmy, [et. al], *Política internacional: enfoques y realidades*, CINDA/Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988, p. 145.

México con Cuba es revelador del paso de una política exterior tradicional a una de pragmatismo económico.

México y Cuba tejieron una relación *sui generis*, al construir una política exterior frente a su vecino y potencia mundial. Durante la Guerra fría, Cuba y Estados Unidos entran en conflicto y México es el único país de América Latina que logra mantener una relación con la isla, a pesar de la enemistad de sus dos vecinos. La importancia del lazo mexicano-cubano es que “los dos funcionan recíprocamente como determinantes geopolíticos”. Es así que “México ha desempeñado tradicionalmente una función equilibradora [sic.] de las relaciones de Cuba frente a su enemigo, Estados Unidos.”<sup>790</sup> México le fue útil a Cuba, en la medida que disminuyó su aislamiento en el continente. Para México, en tiempos posrevolucionarios, Cuba le significó un símbolo de independencia y soberanía frente a Estados Unidos, propugnado por el nacionalismo revolucionario mexicano.<sup>791</sup>

Para hablar de la relación bilateral México-Cuba durante el sexenio de Vicente Fox fue imprescindible conocer la nueva postura mexicana de defensa de los derechos humanos, la cual se convierte en un asunto de interés nacional, por varias razones: para obtener el reconocimiento internacional, para desmarcarse del régimen anterior y para iniciar acciones para la defensa de estos derechos en lo interno y así asegurar su legitimidad internacional. Éste, y el acercamiento con Estados Unidos, como planteamientos centrales de la “nueva” política exterior de México generan un choque con la tradición diplomática mexicana, sustentada en el principio de la no intervención.

Los cambios de política exterior introducidos por el gobierno de Vicente Fox traen consecuencias “conflictivas” en su tradicional relación con el régimen cubano. En el capítulo anterior se analiza la nueva postura mexicana de defensa de los derechos humanos como valores universales y su participación en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En este, se presenta la dirección

---

<sup>790</sup> Ricardo Pascoe, embajador de México en Cuba cuando se dispara la crisis. Ricardo Pascoe, *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba / 2001-2002*, Ediciones Sin Nombre, México, 2004, p. 458-459. Todas las citas de Pascoe hacen referencia a este libro, salvo cuando se anuncia.

<sup>791</sup> La idea nacionalista se utilizó como justificación del proyecto nacional y del modelo económico posrevolucionario que operó entre 1945 y 1985. El nacionalismo siempre es una idea surgida de la élite que, para tener éxito, debe llegar a ser aceptada por el resto de la sociedad. Hasta mediados de los años ochenta, el nacionalismo era parte integral, indispensable y aparentemente insustituible de la ideología oficial mexicana. El nacionalismo constituía el vínculo esencial del consenso político mexicano, lo que era fundamental para la estabilidad, marco indispensable para el desarrollo económico. Por tanto, la política que alimentara el nacionalismo fomentaría: el consenso, la estabilidad y el desarrollo. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, Colegio de México, 1984. Citado por Lorenzo Meyer, “Nacionalismo mexicano”, s/ed., s/f., <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx210.html> consultado junio 2011.

del voto de México frente al tema cubano, la cual desencadena una diversidad de acontecimientos que concluyen en una crisis diplomática sin precedentes. Sin embargo, se podrá observar que éste no es el único factor de divergencia. Como lo señala Olga Pellicer, “el tema de la relación bilateral con Cuba además de estar íntimamente ligado a la nueva estrategia mexicana de promoción y defensa de los derechos humanos, se encuentran también acciones políticas que van más allá del problema de los derechos humanos y requiere, para poderlo valorar, de un estudio más amplio.”<sup>792</sup> No sólo de los cambios introducidos a la política exterior son determinantes para entender la relación bilateral y su eventual crisis; aquí entran en juego diversos actores (que persiguen un interés, que pueden ser estatales o no gubernamentales), así como su participación en los procesos de toma de decisión.

Para entender el conflicto diplomático hay que identificar a los actores estatales, los que toman las decisiones en política exterior, para observar de qué forma se relacionan con otro Estado, organismo o actor. Dada la conformación política de ambas naciones, corresponde a sus dirigentes, los presidentes Vicente Fox y Fidel Castro, tomar las decisiones que los llevarán a una ruptura *de facto*.<sup>793</sup> Sin embargo, las relaciones exclusivamente “estatales” no explican la totalidad de la interacción internacional, surgen nuevos actores que influyen en la formulación y aplicación de la política exterior. Tal es el caso, de grupos de presión, como el exilio cubano radicado en Florida o los disidentes políticos en la isla, que influyen en el gobierno estadounidense y la comunidad internacional, los cuales a su vez presionan al régimen de Castro. Además la transición en México trae como actor adicional al Congreso, el cual se convierte en un factor real de “ratificación” de las decisiones del Ejecutivo en materia internacional. Como elemento adicional se encuentra la política estadounidense frente a Cuba y las posibles presiones que el gobierno de Bush podría hacer a México.

La diversidad de actores internos y externos requiere analizar su interrelación como lo propone Robert Putnam,<sup>794</sup> con su teoría de la *double-edge diplomacy*, en la cual señala que en el ámbito externo, el negociador, es decir el Ejecutivo (Nivel I ) puede o tiene que aceptar un acuerdo o su resultado sólo si hay consenso en el Nivel II (ratificación o consenso interno de lo que se ha

<sup>792</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, “La política de México hacia los derechos humanos en el ámbito internacional”, in Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 2008, p. 168.

<sup>793</sup> Si bien nunca se rompieron oficialmente las relaciones bilaterales, sí se retiraron a los respectivos embajadores, reduciendo al mínimo la interacción bilateral. Este término es utilizado por el embajador Ricardo Pascoe, *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba / 2001-2002*, *op cit*.

<sup>794</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logia of two-level games”, *International Organization*, vol. 42, # 3, verano 1988.

negociado). Esta teoría de la “ratificación” se dirige al papel que las preferencias domésticas y sus coaliciones, así como a las instituciones políticas y sus prácticas, a las estrategias y las tácticas de negociación, a la incertidumbre, a la reverberación (repercusión) interna de las presiones internacionales, así como los intereses del jefe negociador.

Para analizar la compleja relación que se instala durante este sexenio, es necesario decorticar los incidentes que tienen lugar entre México y Cuba durante este periodo, en los cuales intervienen actores internos (como los partidos políticos o la opinión pública en México), así como otros actores Estatales (como Estados Unidos), que a su vez se disgrega en algunos otros actores. Para analizar los procesos de decisión gubernamental, que se refieren al contenido e implementación de las decisiones.<sup>795</sup>

Cómo lo presenta Velázquez<sup>796</sup>, Kenneth Waltz propone tres causas que originan el conflicto internacional, es decir tres niveles de análisis: el sistémico, el estatal y el individual. El sistémico asume que los Estados son racionales y actores unitarios, es por eso que sólo distinguen su posición relativa en el sistema internacional. El estatal o nacional se localiza dentro de los márgenes el propio Estado, su conducta no responde al sistema internacional, sino a intereses y necesidades internas. Es desde donde se formula la política exterior, que contempla factores políticos como el económico, geográfico, el militar, social y cultural; actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales; y, por último, los objetivos, el proyecto y la identidad nacionales, así como la capacidad de negociación internacional.

Por su parte, el modelo de análisis de la toma de decisiones individual se refiere al papel del individuo en la política exterior, que puede verse desde tres perspectivas: la naturaleza humana, el comportamiento internacional y las características personales. El comportamiento organizacional, cómo los individuos actúan dentro de las organizaciones, este repercute en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos. El nivel individual considera las características personales de los tomadores de decisiones. Los sujetos seleccionan las alternativas de acuerdo con ciertos rasgos psicosociales tales como: la personalidad, el código de valores, la salud mental y física, el ego, la ambición, la historia política y las experiencias personales, así como la percepción. Una decisión de

---

<sup>795</sup> “La política exterior se concibe como una resultante de complicados procesos políticos intragubernamentales de negociación y compromiso entre segmentos de la burocracia que compiten y cooperan entre sí, sin que el Ejecutivo superior se encuentre en condiciones de ejercer un control comprensivo y eficiente de su comportamiento.” Manfred Wilhelmy, *op cit.*, p. 152.

<sup>796</sup> Rafael Velázquez Flores, “Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba”, *Revista Mexicana del Caribe*, Chetumal, Quintana Roo, año IX, # 18, 2004, p. 62-68.

política exterior basada en el nivel individual es muy riesgosa porque: 1) esta basada en elementos subjetivos que pueden provocar consecuencias indeseables; 2) no conlleva consenso que le pueda dar solidez; y 3) esta definida por intereses personales o de grupo, y en muchos casos en ambiciones secretas. Como también lo menciona Velázquez,<sup>797</sup> este nivel de análisis es muy útil porque coadyuva a explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los Estados, pero es difícil de demostrarlo científicamente.

Aunque como lo señala Wilhelmy,<sup>798</sup> toda separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta hacia otros Estados aspectos relevantes de su política interna, aunque ésta última no se sustrae a la influencia del sistema internacional. Identificaremos tres enfoques predominantes de la política exterior de los Estados, los cuales iluminan determinados aspectos del comportamiento recíproco de los actores estatales. Por lo que es conveniente identificar el tipo de política exterior con la que cuenta cada uno de los actores, en este caso, en conflicto. La primera se formula en términos de contenido, distinguiendo políticas del *status quo* y políticas revisionistas.<sup>799</sup> La segunda se basa en las perspectivas de elaboración y los modos de conducción, que permiten identificar políticas pragmáticas o ideológicas.<sup>800</sup> 1) La política de poder, preconizado por la escuela realista, postula que las políticas exteriores consisten en esfuerzos sistemáticos de formación, consolidación y protección de posiciones de poder estatal, que se utiliza para asegurar determinados intereses nacionales. 2) Acción y reacción como mecanismo fundamental de los procesos de formación de las políticas exteriores se basa en la idea de interdependencia estratégica entre los Estados; cada actor estatal orienta su comportamiento ante estímulos provenientes de otros Estados, que se perciben como favorables o desfavorables. 3) Objetivos e instrumentos: este enfoque postula que en toda política exterior trata de influir en el comportamiento de otros actores estatales, se concentra en la jerarquía de los objetivos y en el grado de adecuación de los instrumentos estatales para el logro de ellos. 4) Estructuras de condicionamiento que fijan un marco de oportunidades y restricciones internas e internacionales que los gobiernos deben considerar al tomar sus decisiones, salvo que estén

<sup>797</sup> *Ibid.*, p. 68-70.

<sup>798</sup> Manfred Wilhelmy, *op cit.*, p. 149-150.

<sup>799</sup> Las de *status quo*, destinadas a preservar determinados intereses nacionales y las revisionistas propenden al cambio internacional, en la medida que los gobiernos estimen que la estructura del sistema internacional no responde a sus intereses y a la distribución efectiva de los recursos de poder; desafían dicho orden y se proponen introducir un modo alternativo. *Ibid.*, p. 152.

<sup>800</sup> Las políticas exterior pragmáticas se conducen según criterios de utilidad estatal, e ideológicas en cuanto sirven de un discurso justificativo consistente en proposiciones más o menos elaboradas e integradas acerca del Estado y de su papel actual y futuro en el sistema internacional. Por ejemplo, la política exterior de Estados Unidos ha alternado históricamente entre formulaciones cargadas de pretensiones de moralismo ideológico y expresiones de considerable pragmatismo. *Ibid.*, p. 153.

dispuestos a afrontar los costos políticos y económicos de ignorarlos.<sup>801</sup> 5) Procesos de decisión gubernamental (mencionado anteriormente: *rational choice*) pero que se puede añadir que la política exterior no se reduce a un conjunto de procesos racionales de elección de alternativas por parte de actores perfectamente informados y coordinados entre si. Esta sería la condición ideal, en realidad los actores disponen de información incompleta, tienen diferentes rasgos de personalidad, se basan en premisas valorativas que suelen diferir entre si y no coordinan completamente sus acciones.

## Plan

Tomando en cuenta lo anterior, este capítulo describe los principales acontecimientos que moldearon la crisis y evalúa el papel de los diferentes actores internos y externos; así como el proceso de toma de decisiones detrás de la “virtual” ruptura de relaciones diplomáticas entre México y Cuba.<sup>802</sup>

Con estos elementos para el análisis esta tercera y última parte de la tesis aborda la crisis diplomática que tiene lugar entre México y Cuba en el periodo 2002-2004. Se trata de observar de qué forma impactó el cambio político en México en su relación con Cuba. Si este conflicto diplomático se debe al cambio en los paradigmas que sustentaban esta relación bilateral (acuerdo tácito de no intervención entre dos gobiernos no democráticos); a favor de elementos más pragmáticos (TLCAN y acercamiento con Estados Unidos), tratando de dejar de lado concepciones ideológicas y guardando solamente las prácticas más *ad hoc*.

¿Es que en este contexto Cuba deja de perder su vigencia como elemento legitimador del régimen mexicano?

En la primera sección descubriremos los elementos político-históricos que sustentan la naturaleza de la relación México-Cuba, el llamado “acuerdo tácito de no intervención” que se instaura en los años sesenta y prevalece hasta finales de los ochenta. Después se analiza el periodo llamado “transicional” en la relación bilateral, cuando México comienza a reorientar su estrategia internacional acercándose a Estados Unidos, y alejándose por antonomasia de Cuba.

---

<sup>801</sup> *Ibid.*, p. 150-151.

<sup>802</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 60.

Aquí se logrará identificar la importancia que tiene Cuba en el imaginario mexicano, permanecido como un símbolo de independencia y soberanía. Se destacan los principios tradicionales que dan sustento a la política exterior de México, los cuales constituyen la base del mantenimiento de esta relación bilateral “especial”. Estos principios como la neutralidad en los conflictos internacionales o particularmente la evocación del principio de no intervención le confiere a México además de una relación estable con Cuba, un reconocimiento de defensor del derecho internacional. La “nueva política exterior” de México trae una reinterpretación de los principios como la no intervención lo que pone a prueba su relación con Cuba.

El punto de quiebre en el paradigma de la relación bilateral se da en los años noventa, durante los dos últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quienes reorientan definitivamente la política exterior de México. La firma del TLCAN trae una serie de reformas de apertura económica y consecuencias a sus viejas alianzas internacionales.

En la segunda sección se analiza el proceso de toma de decisiones, es decir, la opción de los “tomadores de decisión” tanto mexicanos como cubanos. La defensa de los derechos humanos y la democracia de México se aplica hacia Cuba, pero más allá de este “congruente” discurso, como lo señala Pellicer, en el caso de la relación bilateral mexicano-cubana entran en juego otros elementos, como actores, intereses y objetivos. El gobierno de Fox antepone su relación con Estados Unidos y “sacrifica” su relación con Cuba. Hasta el año 2000 se puede decir que los gobiernos de México había logrado mantener un equilibrio en sus dos relaciones. Pero el gobierno de Fox parece desdeñar la importancia en la cosmovisión mexicana sobre lo que significa Cuba, un símbolo de independencia *vis-à-vis* Estados Unidos.

El primer punto expone las diferentes posiciones frente a Cuba dentro del gobierno mexicano. El desarrollo de los eventos al inicio del sexenio, como la visita de un centenar de legisladores mexicanos a La Habana por invitación de Castro unas semanas antes de que Fox fuera a la capital cubana en visita oficial. La primera visita de Fox al exterior en su segundo año de gobierno fue a Cuba, al momento que se hacían los preparativos para recibir la Cumbre sobre el Financiamiento al Desarrollo. Todo esto en medio de la tensión que existía entre los dos países sobre el voto de México “de condena” en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Los acercamientos y distanciamientos de estos dos países se debieron precisamente por el voto mexicano, el cual por primera vez se pronuncia “a favor” del escrutinio internacional en la isla. El resultado de este voto desató represalias diplomáticas por parte del gobierno de Castro, haciendo pública una



conversación donde se exhibe al presidente mexicano pidiéndole a Castro que abandonara la Cumbre en Monterrey para no coincidir con George W. Bush, quien aparentemente había pedido que Castro no asistiera. Lo que más se le criticó al gobierno de Fox fue precisamente esto, haber cedido a las presiones de Estados Unidos con el fin de congraciarse con ellos y conseguir sus objetivos como el acuerdo migratorio. El desarrollo de los acontecimientos dejan en evidencia la falta de tacto político, además de la personalización de un conflicto, entre Castañeda y Castro, por lo cual se hizo necesario recurrir al análisis de los actores para identificar sus motivaciones e intereses.

## **Sección 1. Cuba y México: del pacto de no intervención al agotamiento de la relación.**

### **A. Construcción del acuerdo tácito de no intervención.**

Esta es la relación más larga y constante que la isla ha mantenido con algún otro país, y en diversas ocasiones, México ha representado a Cuba el único vínculo con el resto de América Latina (sobre todo después de que es expulsada de la OEA en 1962 y rompen relaciones en 1964). Tanto para México como para Cuba se trata de una relación estratégica frente a Estados Unidos. Los dos países utilizan esta relación para contrariar la política expansionista estadounidense, y simbólicamente mostrar independencia frente a él. Estados Unidos aparece como un factor fundamental al tener una posición dominante en las políticas exteriores tanto de México como de Cuba, de hecho las dos se construyen a partir de él.

Entonces ¿cómo se construye esta relación bilateral (trilateral)? Desde 1902, la historia común entre México y Cuba se desarrolla de forma intensa y casi ininterrumpida. No solamente de manera oficial, sino también en la expresión de una simpatía ciudadana entre ambos pueblos; sobre todo después del triunfo de la Revolución de 1959. A partir de esta fecha, la revolución cubana comienza a mostrar un cierto paralelismo con la revolución mexicana de 1910, por su carácter nacionalista, antiimperialista, su plataforma de defensa de los intereses de la soberanía nacional y la justicia social.<sup>803</sup> Los dos países y sus gobiernos tejen lazos con respecto a sus intereses nacionales,

---

<sup>803</sup> Eurídice González N., “Panorama histórico de las relaciones México-Cuba: 1959-2004”, in *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historia y perspectivas*, Cátedra Extraordinaria “José Martí”/Cátedra “Benito Juárez”, CCyDEL/UNAM, México, 2007, p. 316.

motivados principalmente por la búsqueda de autoafirmación *vis-à-vis* su vecino común, Estados Unidos.

Bajo este contexto, la política exterior de México ha sido definida como una política de principios. La no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la cooperación internacional para el desarrollo, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la proscripción del uso o de la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales<sup>804</sup> han regido el actuar internacional de México durante todo el periodo posrevolucionario. Ésta constituye la tradición diplomática mexicana.

Estos principios tienen su origen en la traumática historia de México, los cuales se construyen a partir de las múltiples intervenciones extranjeras (Francia, 1861-1867), (Estados Unidos, 1946-1948), etc. Es por ello que México asume una postura defensiva, aislacionista y legalista en la medida de lo posible, con el objeto de buscar seguridad en el derecho internacional. En realidad el principio de no intervención tiene un fundamento en México con la Doctrina Carranza (1917), en ella se identificó la igualdad de los Estados y la no intervención como directrices de la política internacional de México. Asimismo, la Doctrina Estrada plantea el reconocimiento de otros gobiernos, la cual contribuyó a fortalecer los principios de no intervención y autodeterminación en el discurso oficial.<sup>805</sup>

Sin embargo, estos principios se confunden ya que como los señala Ana Covarrubias pueden ser normas de conducta y fines de política al mismo tiempo. Es decir, los primeros dos parecen más formas de comportamiento, mientras que los demás pueden entenderse como fines u objetivos de política. Y es así que la confusión tiene lugar, la Constitución habla de principios “normativos” y no hace distinción entre principios y objetivos. Es por ello que diversos diplomáticos comienzan, en etapas tempranas a la estudiada, a señalar la necesidad de “reinterpretarlos”.<sup>806</sup>

---

<sup>804</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Artículo 89. Son facultades y obligaciones del presidente de la República”, en línea.

<sup>805</sup> Ana Covarrubias, “Los principios y la política exterior de México”, in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser & Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE-SRE, México 2006, p. 390.

<sup>806</sup> Ante la dificultad de su definición, el diplomático, Jorge Castañeda (padre) expresa la dificultad para definirlo en términos legales, a los cuales considera vagos y que debían ser interpretados de una forma razonable, en consonancia con los tiempos, el ambiente y la situación prevaleciente, económica, política, etc. Pero su dificultad para definirse, no debía invocarse para “invalidar el principio de que ciertos tipos de presiones o coacción eran incuestionablemente ilegales y constituían formas de intervención”. Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty”, United Nations General Assembly Resolution, 2131 (XX), 21 de diciembre 1965. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 394 y 388.

A pesar de la confusión que puedan suscitar en cuanto a su definición, el principio de no intervención y la libre determinación de los pueblos con la base de la relación bilateral de México y Cuba, los mismos que se ponen a prueba en diversas ocasiones. La llamada “no intervención recíproca”<sup>807</sup> que consistía en que México no contribuiría al bloqueo de Cuba en el sistema interamericano, de acuerdo con una actitud legalista, distintiva de México hacia la isla. Cuba por su parte no alentaría movimientos subversivos en México. Este “acuerdo tácito de no intervención” se sostiene durante décadas; para México, la defensa de estos principios le garantizan su propia seguridad e independencia frente a Estados Unidos; y para el gobierno revolucionario cubano, el reconocimiento internacional (no aislamiento total) así como su supervivencia. Es así que las dos políticas exteriores “revolucionarias” llevan una coexistencia pacífica, bajo el principio guía de la “reciprocidad”.<sup>808</sup>

En los años sesenta se registra un contexto de tensión en las relaciones interamericanas. En plena guerra fría, la Revolución cubana (1959) opta por un sistema político y económico muy diferente al de Estados Unidos. Su proclamación como un gobierno de corte marxista-leninista comienza a atraer la atención de su poderoso vecino. Aquí Cuba decide poner en práctica la opción más riesgosa, para salir de la esfera de influencia de la potencia hegemónica regional, mediante el conflicto y aliándose con una potencia rival, la URSS.<sup>809</sup> México trata de conciliar la divergencia de sus dos vecinos, manteniendo una relación con Cuba, pero sin contravenir demasiado a Estados Unidos. Esta maniobra la logra satisfactoriamente, y durante décadas México no entra en conflicto con ninguno de los dos. Al parecer a Estados Unidos le conviene que México tenga una relación con Cuba, para así poder monitorearlo.

Los dos gobierno “revolucionarios” establecen un “acuerdo tácito de no intervención” que se refrenda después de los acontecimientos en el seno de la OEA en los primeros años de la década de los sesenta. Si bien, la relación mexicano-cubana se mantuvo estable, aunque no exenta de altibajos o incidentes que pusieron a prueba la viabilidad del acuerdo y de la relación misma. Aunque es el viraje de México hacia una política exterior más pragmática, guiada más por los intereses

<sup>807</sup> Ana Covarrubias, “Cuba and México: A Case for Mutual Nonintervention”, *Cuban Studies*, # 26, 1996, p. 121-124.

<sup>808</sup> *Ibid.*, p. 122-124.

<sup>809</sup> Manfred Wilhelmy, *op cit.*, p. 151. El autor expone tres formas de los países pequeños para salir de la estructura de condicionamiento: la primera, negociar su relación de dependencia, tratando de obtener de la gran potencia determinadas prestaciones (como ayuda económica) a cambio de permanecer en su esfera de influencia; segunda, especular con la posibilidad de disolución de la esfera de influencia, si la gran potencia se encuentra en declinación (que no es el caso de Estados Unidos); y, la tercera, ensayar la opción más riesgosa de salir conflictivamente de la esfera de influencia, aliándose con una potencia rival.

económicos que alejan a estos dos países irremediabilmente. Aunado a lo anterior, los derechos humanos y la democracia se van convirtiendo en una exigencia cada vez más visible de la comunidad internacional hacia México, el cual, para lograr sus objetivos económicos empieza a incorporar a su discurso y sus acciones. Un ejemplo de esto es que a pesar de que el gobierno de Carlos Salinas emprende una política de eliminación del aislamiento cubano del sistema interamericano, invitándolo a formar parte de las Cumbres Iberoamericanas; es el mismo Salinas quien se reúne con líderes del exilio cubano en Miami, con el fin de convencerlos de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no beneficiaría a Cuba directa o indirectamente.<sup>810</sup>

*a) Periodo álgido de las relaciones interamericanas (1960).*

Durante este periodo, en general los gobiernos latinoamericanos se encuentran subordinados a la política de Estados Unidos, aunque existen algunas excepciones como el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) en Argentina y su política anti-estadounidense; el de Jânio Quadros (1960-1962) y João Goulart (1962-1964) en Brasil; o los gobiernos revolucionarios de Jacobo Arbenz (derrocado en 1954) y el de Salvador Allende, también derrocado en 1973. Después de estas fechas, Cuba permanecerá la excepción casi absoluta.<sup>811</sup> México también sufre una muy fuerte influencia de su vecino del norte, aunque como se analizará, las posiciones manifiestas en el seno de la OEA y el mantenimiento de relaciones con Cuba le permiten cierto margen de maniobra. Según Mario Ojeda, México en tanto miembro del sistema interamericano y dentro de la zona de influencia de Estados Unidos logra mantener una “autonomía relativa”.

Concretamente, México al seguir su propia interpretación de la soberanía plena, debe disminuir su participación en los asuntos continentales y mantener un perfil bajo. Aunque se registra un periodo muy activo de México en los asuntos internacionales, particularmente durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), quien convoca a los países del Tercer Mundo y a los países industrializados a firmar la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (III UNCTAD) en 1972. La Carta pretendía la creación de un nuevo orden económico mundial, y se convirtió en instrumento y fin de la política exterior de México. Para lograr el apoyo internacional de la misma,

<sup>810</sup> Ana Covarrubias, “Cuba and Mexico: A Case for Mutual Nonintervention”, *loc cit.*, p. 137.

<sup>811</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2001, p. 53-54.

Echeverría se inclina marcadamente por el “tercermundismo”; de esta forma México se acercó a los países asiáticos, africanos y en Latinoamérica, a Cuba dada la posición central de Fidel Castro en el movimiento del Tercer Mundo.<sup>812</sup>

Algunos años antes, México y Cuba habían enfrentado una amenaza a su estable relación bilateral, cuando Fidel Castro incorpora discursivamente a México dentro de la Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina (OSPAAAL). Esta organización es convocada por Fidel Castro en la Conferencia Tricontinental de 1966, en la que se “llama al derecho de todos los pueblos a la liberación política, económica y social bajo los medios que sean necesarios, incluyendo la fuerza armada... y que todos los gobiernos progresistas ayuden a los que luchan por su liberación y que han sido atacados por poderes imperiales”.<sup>813</sup> En las reuniones solicitadas a la OEA para discutir esta Declaración, México deja clara su desaprobación ante la propaganda y amenazas al intervencionismo formulados en la Tricontinental, subrayando el tradicional respeto por la no intervención (que en este caso servía para recordarle a Cuba de no meterse en sus asuntos). Esta divergencia de México y Cuba se debe también, según Covarrubias, a que el gobierno mexicano se encontraba liderado por el conservador, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), quien había logrado establecer relaciones excepcionalmente buenas con Estados Unidos. Por lo tanto, su posición en las reuniones ministeriales de la OEA se abstiene de “defender” a Cuba, aunque siempre reiterando la no intervención en los asuntos domésticos de cualquier nación.

Una vez identificados al menos dos amenazas a la relación bilateral y a este acuerdo tácito de no intervención, se revisan las posiciones de México a inicios de los años sesenta, en el seno de la OEA, que consolidan esta *sui generis* relación.

México es el único país latinoamericano que guarda sus relaciones bilaterales con la Cuba socialista, y adopta una posición contraria a las resoluciones de la OEA, con respecto a las intervenciones y las ocupaciones militares en los países latinoamericanos. Además se opone constantemente a la militarización del sistema interamericano de defensa, con el objetivo de preservar su propia soberanía. En los inicios de la organización, “la OEA es el mecanismo por excelencia donde México ejerce su liderazgo regional. Al principio reconoce a esta organización

<sup>812</sup> Ana Covarrubias, “La política exterior “activa”... una vez más”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 33.

<sup>813</sup> Primera Conferencia Tricontinental, “Declaración General”, *Política Internacional de la Revolución Cubana. Documentos Políticos I*, Cuba, 1966. Citado por Ana Covarrubias, “Cuba and Mexico: A Case for Mutual Nonintervention”, *loc cit.*, p. 127.

como un factor que podía limitar el poder hegemónico de Estados Unidos en la región. Pero más tarde, la subordinación de la OEA al intervencionismo estadounidense es el factor que obliga a México a cambiar su actitud original y apoyar la supremacía de la organización mundial, la ONU, frente al regional.”<sup>814</sup>

De esta forma, la OEA es el escenario de algunas divergencias entre México y Estados Unidos a propósito de las intervenciones en países latinoamericanos y particularmente con respecto a Cuba:

1. En la “Declaración de Caracas” (1954), México se opone, con Argentina, a la resolución que condena al gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala, la resolución hace posible la intervención en ese país. Esta es la razón por la cual el gobierno de México pierde su entusiasmo por el “interamericanismo” e inicia una política de distanciamiento frente a la OEA.<sup>815</sup> Razón por la cual, Echeverría priorizará sus acciones en el seno de la ONU.
2. En Costa Rica (1960), durante la VII Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, “solicitada por Perú, con el objeto de considerar las exigencias de la solidaridad continental y la defensa del sistema regional y de los principios democráticos americanos ante las amenazas que pueden afectarlos”.<sup>816</sup> Esto en clara referencia hacia Cuba, quien se encontraba coqueteando con países del bloque soviético. Aunque al mismo tiempo, en esta “Declaración San José” se “reafirma el principio de no intervención por ningún país del continente americano, en ningún asunto interno o externo de otro Estado americano; cada Estado tiene el derecho de desarrollar su vida económica, cultural, política, respetando los derechos de los individuos y los principios de moral universal; en consecuencia ningún Estado americano podrá intervenir para imponer a otro su ideología política, económica o social”.<sup>817</sup> La delegación de México agrega que dicha resolución es de carácter general, es decir, para todos los miembros de la organización, y que en ningún momento esto representa una condena o amenaza contra Cuba, en donde sus aspiraciones para una mejora de justicia social tiene el apoyo del gobierno y pueblo mexicano.<sup>818</sup>

<sup>814</sup> Mario Ojeda, *op cit.*, p. 71-72.

<sup>815</sup> Olga Pellicer, “México en la OEA”, *Foro Internacional*, vol. VI (2-3), oct. 1965-mar. 1966, p. 291.

<sup>816</sup> OEA, “Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, San José, Costa Rica, 22-29 de agosto de 1960, <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/RCactas.asp> consultado mayo 2011.

<sup>817</sup> *Ibid.*

<sup>818</sup> *Ibid.*

3. En 1961 al discutirse la invasión de Bahía de Cochinos en la Asamblea General de la ONU, México presenta un proyecto de resolución, el cual, sin aludir a la OEA, pedía a los Estados miembros de las Naciones Unidas evitar que en sus territorios se prepararan fuerzas destinadas a intervenir en la situación cubana.<sup>819</sup>

México además de privilegiar a la ONU en sus trabajos, se abstiene de presentar proyectos destinados a expandir las actividades de la OEA, principalmente en la asignación del papel “protector” de la democracia en el continente. Esta posición mexicana le trae un aislamiento dentro del sistema interamericano, ya que ningún país comparte con México el acierto.<sup>820</sup> Pellicer presenta los casos de Argentina y Brasil que “no han vacilado en presentar propuestas que darían a la OEA el derecho de intervenir en asuntos internos de las repúblicas americanas, a fin de salvaguardar los atributos del sistema político democrático. Como la propuesta argentina presentada en la Séptima Reunión de Consulta, relativa a la necesidad de celebrar una conferencia especializada que tuviera como objeto principal la redacción de un tratado anticomunista.”

4. En 1962, en Punta del Este, Uruguay, en la VIII Reunión de Consulta Ministerial de la OEA convocada por Colombia “para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos, que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana”.<sup>821</sup> También se estipula que: “los principios del comunismo son incompatibles con los principios del sistema interamericano... y que la existencia del gobierno marxista-leninista en Cuba, alineado públicamente a la política exterior de los poderes comunistas, se encuentra imponiendo una dictadura de un solo partido y el *slogan* anti-imperialista esta imponiendo un sistema opresivo...” La resolución estipula claramente oponerse a un sistema comunista, reiterando el compromiso con los principios de no intervención y libre autodeterminación. Estos lineamientos muestran una gran incongruencia, ya que se oponen a un sistema político y económico que no es afín al impuesto en la mayoría de los países latinoamericanos, y hasta pretenden tomar medidas para impedirlo.

México a pesar de haber coincidido en que el marxismo-leninismo no es compatible con el sistema interamericano, decide seguir su línea de defensa tradicional, utilizando los referentes jurídicos y rehúsa a que la resolución excluya a Cuba de la OEA, aludiendo exclusivamente la

<sup>819</sup> Olga Pellicer, “México en la OEA”, *ibid.*, p. 291.

<sup>820</sup> *Ibid.*, p. 291.

<sup>821</sup> OEA, “Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Punta del Este, Uruguay, 22-31 de enero de 1962, <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/RCactas.asp> consultado mayo 2011.

inexistencia de una cláusula dentro de los acuerdos interamericanos existentes que permitiera aplicar sanciones.<sup>822</sup> La posición de México es calificada de ambigua, pero se entiende según Covarrubias<sup>823</sup> ante la necesidad del gobierno mexicano de “desmarcarse” del paralelismo que se hacía de las revoluciones cubana y mexicana; y así mandar el mensaje a los países americanos de que México no estaba abierto a llevar a cabo un cambio en dirección del comunismo.

5. Finalmente, en la IX Reunión de Consulta celebrada en Washington en 1964 y convocada con el fin de sancionar a Cuba por las agresiones cometidas a Venezuela, “encaminadas abiertamente a subvertir sus instituciones y a derrocar al gobierno democrático de Venezuela por medio de terrorismo, sabotaje, asaltos y guerrillas.”<sup>824</sup> Resuelven que “una vez comprobados los actos de agresión e intervención por parte del gobierno de Cuba en los asuntos internos de Venezuela... los gobiernos de los Estados americanos no mantengan relaciones diplomáticas ni consulares con el gobierno de Cuba; que se interrumpa todo intercambio comercial, así como el transporte marítimo”.<sup>825</sup> Ante esta resolución, Chile presenta reservas y se abstiene, mientras que México considera que las disposiciones carecen de fundamento, ya que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) no contempla estas medidas. Esta posición, según Pellicer<sup>826</sup> pone a prueba el prestigio internacional de México al negarse a aceptar las resoluciones de esta Reunión de Consulta, relativas a la necesidad de romper relaciones diplomáticas con Cuba y bloquearlo económicamente.

Estos acontecimientos históricos marcan la tendencia del gobierno mexicano a mantener una posición “cautelosa” dentro de los organismos internacionales, particularmente en la OEA, fuertemente dominado por los preceptos estadounidenses. El sentimiento prevaleciente en México de nacionalista y anti-extranjero alimentan una posición de resistencia hacia el organismo regional, el cual se intensifica ante las intervenciones auspiciadas por el organismo como en Guatemala (1954). Además, México logra mantener una posición, como la califica Ojeda, de “autonomía relativa” defendiendo a ultranza el derecho internacional, el cual aplica con el fin de asegurar que el principio de no intervención lograra protegerlo también de eventuales injerencias. Esta posición o

<sup>822</sup> Esta posición fue apoyada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador. Olga Pellicer, “México en la OEA”, *loc cit.*, p. 290; y, Antonio Gómez Robledo, “La crisis del sistema interamericano”, *Foro Internacional*, vol. III (1), # 9-10, p. 30.

<sup>823</sup> Ana Covarrubias, “Cuba and Mexico: A Case for Mutual Nonintervention”, *loc cit.*

<sup>824</sup> OEA, “Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Washington, D.C., 21 a 26 de julio de 1964, p. 5-6, <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/RCactas.asp> consultado mayo 2011.

<sup>825</sup> *Ibid.*

<sup>826</sup> Olga Pellicer, “México en la OEA”, *loc cit.*, p. 292-293.



característica de la política exterior mexicana, llamada “legalista” o “juridicista” se traduce en el ámbito interamericano en una posición “favorable” de México hacia Cuba. A pesar de que al interior de México el “comunismo” era perseguido y combatido tanto como en los otros países.

La posición de México de defensa de Cuba en la OEA es posible por dos condiciones, uno de política interna y el otro de política externa. Primero, a la fecha de estos acontecimientos, es la permanencia de un solo partido en el poder durante treinta años. Pellicer señala: “México en la OEA ha sido condicionado por la presencia de un mismo grupo en el poder, llamado -la familia revolucionaria-. Y aunque la política exterior de México haya sido formulada por los diversos presidentes en turno, las directrices fundamentales no varían durante estos años. Esto se debe a que los mismos grupos sociales y económicos han dominado el país y han hecho presentes una misma ideología y un mismo tipo de intereses.”<sup>827</sup> También esta “indiferencia” por la OEA en la época, se atribuye a las escasas amenazas reales a la estabilidad política interna, y que por lo tanto se hace obsoleta la participación activa en un organismo cuyo objetivo principal, oficialmente, es el de proteger la vigencia del sistema democrático en América.

Adicionalmente, la tesis de Covarrubias señala que el mantenimiento de las relaciones con Cuba no representaba en realidad un reto a la OEA, primero porque se había consensuado esta posición con el resto de los países americanos, y que México sirviera como “un puesto de escucha para todos”.<sup>828</sup> Además de que este vínculo era benéfico para Estados Unidos: “la embajada mexicana en Cuba era un punto útil de observación, los vuelos entre los dos países facilitaba la infiltración de saboteadores y espías en Cuba, por esa razón se entiende la reacción –positiva- (tolerancia) de Estados Unidos ante México”.<sup>829</sup> Y el más importante es que esta posición, de mantenimiento de relaciones con Cuba, consistía en la más clara evidencia de su “independencia” frente a Estados Unidos, que no daba excusas a Cuba para intervenir en México.

*b) Pragmatismo de la política exterior mexicana, efectos a Cuba, (1990).*

Con el fin de la guerra fría y el colapso del bloque socialista, Cuba se encuentra más aislada que nunca, mientras que México decide participar activamente en la nueva tendencia internacional de

<sup>827</sup> *Ibid.*, p. 298-300.

<sup>828</sup> Carl Migdail, “Mexico, Cuba, and the United States: Myth Versus Reality”, in Donna Rich Kaplowitz (ed.), *Cuba's Ties to a Changing World*, Rienner, Londres, 1993, p. 207. Citado por Ana Covarrubias, “Cuba and Mexico: A Case for Mutual Nonintervention”, *loc cit.*, p. 125.

<sup>829</sup> Mario Ojeda, “Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano”, *Foro Internacional*, vol. XIV (4), abril-junio 1974, p. 476-477. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 125.

conformación de bloques económicos y ganar un lugar en el mundo. Cuba y su encierro no simboliza más políticamente un instrumento para que México manifieste su independencia hacia Estados Unidos. Pero a pesar de ese desgaste, provocado por la conformación de un nuevo orden mundial, en el imaginario colectivo de los mexicanos, Cuba sigue representando un envite importante entre los dos vecinos, aún después del fin de la división bipolar.

Como se observó en los años sesenta y setenta México y Cuba pasan por conflictos y tensiones a pesar del acuerdo no escrito. En los ochenta, el desarrollo de la relación bilateral es muy bueno, José López Portillo (1976-1982) realiza el primer viaje de un mandatario mexicano a La Habana, después de la proclamación de la revolución cubana. En ese viaje, y al recibir la condecoración José Martí, dijo: “Nada soportaremos que se le haga a Cuba, porque sentiríamos que se nos hace a nosotros mismos.”<sup>830</sup> Además, Fidel Castro se entrevista con López Portillo en México en dos ocasiones, en 1979 y 1981, en Cozumel; la segunda reunión se realiza para compensar el hecho de que Castro no había sido invitado “debido al veto de Reagan” a la Cumbre Norte-Sur convocada por el presidente mexicano en Cancún en 1981.<sup>831</sup> Castro tendría que esperar hasta 1988 para visitar por primera vez la Ciudad de México, para la toma de posesión del presidente Carlos Salinas.

Con Miguel de la Madrid el entusiasmo por su “amistad” con Cuba decrece sensiblemente, ya que su sexenio se inaugura con un “agrio incidente”. El 1º de septiembre de 1983, al tiempo del primer informe de gobierno de De la Madrid, son detenidos dos diplomáticos cubanos acusados de haber vendido una bomba a dos exiliados cubanos de Miami; son detenidos, torturados y deportados a Cuba por las autoridades mexicanas. Este hecho, en cualquier relación diplomática, hubiera significado la casi ruptura de relaciones, pero en este caso, ni siquiera trascendió en la prensa.<sup>832</sup> Para enmendar el error, según los autores, el secretario de Hacienda, Jesús Silva-Herzog viaja a La Habana y otorga una línea de crédito al régimen de Castro por 50 millones de dólares.<sup>833</sup> Después de esto, el gobierno mexicano aparentemente “compra” el mantenimiento de la relaciones bilaterales en una baja intensidad. Además de que la atención del gobierno de De la Madrid se

---

<sup>830</sup> José López Portillo, “Discurso en el Palacio de la Revolución al recibir la Condecoración Orden Nacional José Martí en Cuba”, La Habana, 31 de julio de 1980”, *En Costa Rica, Brasil y Cuba*, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuadernos de Filosofía Política*, # 37, México, 1980, p. 155. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, vol. 34, # 4, octubre-diciembre 1994, p. 687.

<sup>831</sup> Alan Riding, “Castro and Lopez Portillo Meeting to Reaffirm Ties”, *The New York Times*, 8 de agosto 1981. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*, p. 687.

<sup>832</sup> *Ibid.*, p. 687.

<sup>833</sup> Alan Riding, *Distant Neighbors*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1985, p. 362-363. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*, p. 688.

concentra en otros temas, como las guerras en Centroamérica, la deuda o el narcotráfico, que comienza a tomar relevancia en la agenda bilateral con Estados Unidos.

Es así que durante ese sexenio las relaciones son puestas en *stand by*, se reactivan cuando Fidel Castro es invitado, y asiste, a la toma de posesión de Salinas en diciembre de 1988. Este hecho es relevante ya que su visita es considerado un gesto legitimador de unas elecciones que habían sido calificadas de fraudulentas, que se sospechaba le habían arrebatado la victoria al líder izquierdista Cuahutémoc Cárdenas. Se le cuestiona a Castro, quien declara que en sus propósitos no estaba “inmiscuirse” en los asuntos internos de México y agregó: “Yo, cuando menos, estoy disfrutando de una gran democracia en México.”<sup>834</sup> Incluso Castro condena implícitamente las protestas de Cárdenas por las elecciones, al señalar que no venía a aconsejar a nadie, ni a hacer advertencias o a dar recetas, pero que la violencia “sólo se justifica cuando todos los caminos están cerrados”.<sup>835</sup> Finalmente, Castro hace un balance de su visita a México, diagnosticando las relaciones bilaterales por estas tres décadas, “que son ejemplares y por encima de cuestiones ideológicas”.<sup>836</sup> Aquí se muestra claramente la opción que hace el líder cubano por el pragmatismo y no por la ideología.

Este hecho marca la relación que habrían de instaurar ambos gobiernos, entre el pragmatismo y la ideología; pragmatismo en los negocios e ideología cuando Estados Unidos esta cerca. Paralelamente, el gobierno de Salinas da inicio al acontecimiento más importante que pondría a México en otra posición en el mundo, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al inicio de su sexenio se reúne con el también recién entrado en funciones, George Bush (padre), como Fox y Bush (hijo) en el año 2000; a esta reunión se le llamaría el “espíritu de Houston” (paralelo al “Pacto de Guanajuato” en 2001) donde se define el marco para el mayor proyecto del sexenio, el TLCAN. Alrededor de esta prioridad se articularon el resto de los temas, como la inversión extranjera, la diversificación de las relaciones de México (más retórica que real), y algunas respuestas a las críticas crecientes del exterior por la falta de democracia y derechos humanos en México. En este contexto, la relación con Cuba pasa a un segundo plano, además de que Castro había perdido prestigio dentro de un importante sector de la izquierda en México, que disminuye la importancia de Cuba como elemento legitimador de los regímenes mexicanos.<sup>837</sup> Aunque se mantienen vigentes las posturas del gobierno mexicano de insistir en su reincorporación a la OEA y el rechazo enérgico al bloqueo sostenido por Estados Unidos contra la

<sup>834</sup> *Excelsior*, 4 de diciembre 1988. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*, p. 689.

<sup>835</sup> *La Jornada y El Universal*, 4 de diciembre 1988. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*

<sup>836</sup> *El Universal*, 5 de diciembre 1988. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*

<sup>837</sup> *Ibid.*

isla. Cabe recordar que a mediados de los años setenta, en el periodo de la distensión (*détente*) de la guerra fría, diversos países latinoamericanos ya habían reanudado sus relaciones con Cuba.

El presidente Salinas tiene otro gesto para contribuir a paliar el aislamiento cubano, cuando invita a Fidel Castro a participar a la I Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, 1991). Su asistencia crea cierta expectativa, en cuanto a la actitud de los países latinoamericanos, el gobierno mexicano advierte que los temas a tratarse en la Cumbre no incluirían el tema de Cuba, aunque se buscarían alternativas para poner fin a su aislamiento. A pesar de ello, el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana declara antes de la reunión que: “la política mexicana se orienta hacia el –realismo y el pragmatismo- y al gobierno de México le preocupa –el encerramiento de Cuba y su falta de flexibilidad-. México de cualquier forma está dispuesto a ayudar a mejorar la situación cubana.”<sup>838</sup>

La intención del gobierno de Salinas por intentar reincorporar a Cuba a la comunidad latinoamericana tenía un interés económico, ya que ideológicamente no se apoyaba a Fidel Castro, ni en sus posturas políticas ni económicas. Los vínculos mantenidos con Cuba eran estables, y su importancia económica es poco significativa para ambas partes. Para Cuba, su comercio había estado concentrado con países de Europa del Este, sobre todo con la URSS; para México, Cuba no representaba ni representa un interés comercial prioritario. En 2003, el comercio con Cuba representaba para México sólo el 1% del comercio exterior global del país, para 2004 y 2005 ese porcentaje disminuyó.<sup>839</sup>

En la II Cumbre Iberoamericana, celebrada en Madrid en 1992, un diario argentino identificó dos tendencias que reflejan, según Covarrubias, las posiciones que prevalecerían en las Cumbres respecto a Cuba: “el gobierno argentino favorecía la imposición de demandas explícitas e implícitas al presidente cubano para lograr la apertura política y la democratización de la isla... el gobierno mexicano se opone a tales exigencias sobre la base de que se prepararía el terreno para una intervención en Cuba, militar, política o ambas.”<sup>840</sup> Como acotación, la autora señala que la “inquietud” de México por la situación en Cuba siempre se expresó en términos de apertura

<sup>838</sup> *Proceso*, 15 de julio 1991. Citado por Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari”, *loc cit.*, p. 667.

<sup>839</sup> Para ver la tendencia de la balanza comercial entre México y Cuba ver Anexo. Pablo Telman Sánchez Ramírez, “Las oscilaciones y contradicciones en las relaciones México-Cuba”, *Relaciones Internacionales*, # 95, mayo-agosto 2006, p. 95.

<sup>840</sup> *Clarín* citado por *Unomásuno*, 21 de julio de 1992 Citado por Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari”, *ibid.*, p. 667.

económica, y no de democratización, lo cual le resultaría difícil al ser un tema de debate en México mismo.

En la reunión se hace evidente la diferencia abismal entre el régimen de Castro y del resto de los países latinoamericanos, los cuales ya habían comenzado su proceso de democratización. En 1992, México ejerce una acción inesperada, emitiendo un voto de abstención ante la resolución de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU que proponía una misión que investigara las violaciones de los derechos humanos en Cuba, México no sólo no se opuso, sino que se abstuvo.<sup>841</sup> Aquí parecen quedar atrás los tiempos de lo que le hagan a Cuba me lo hacen a mi.

La crisis cubana se acercaba y el suministro de petróleo soviético escaseaba, ante ello los presidentes de Venezuela, Colombia y México, que conforman el Grupo de los Tres, no destinaron ayuda a la isla, y además se le encomió a Cuba realizar reformas internas. Salinas declara en una entrevista al *Newsweek* que él y Castro habían hablado en Cozumel sobre la forma en que abordaría la inminente crisis, “Castro tenía confianza en que podía superarla, nosotros no.”<sup>842</sup> La crisis económica tiene una consecuencia dentro de la población cubana, el éxodo de cientos de “balseros”<sup>843</sup> que se dirigen a Estados Unidos hacen que el régimen castrista viva sus más dolorosas pruebas y adopta el cuestionable programa “periodo especial en tiempos de paz” que no significaba más que la adopción de medidas políticas y económicas de guerra (racionamiento). Aunque en la práctica incorpora algunas medidas capitalistas.

El incidente que mas compromete la relación mexicano-cubana es cuando Salinas se reúne con líderes del exilio cubano en Miami, Jorge Mas Canosa y Carlos Alberto Montaner, quienes amenazaban con boicotear el TLCAN, si México no les garantizaba que Cuba no sería beneficiada de forma directa o indirecta por el Tratado comercial. Salinas tuvo que convencerlos de que de ninguna forma se ayudaría a Cuba.<sup>844</sup> Si bien, estas reuniones no suscitaron una guerra de declaraciones, una vez que se publicó la reunión de Salinas con los exiliados, Castro no asiste a la fiesta de Independencia el 15 de septiembre en la embajada mexicana en La Habana como en años

<sup>841</sup> Jorge Chabat & Luz María Villasana, *loc cit.*, p. 690.

<sup>842</sup> *Newsweek*, 27 de enero 1992. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*, p. 690-691.

<sup>843</sup> Esta crisis hace que el presidente mexicano, Carlos Salinas funja como mediador entre los presidentes Castro y Clinton antes este tema.

<sup>844</sup> Entre los compromisos asumidos por Salinas están: a) negar a Cuba créditos; b) no renegociar la deuda; c) no permitir la entrada de Cuba al Pacto de San José (petróleo a precios preferenciales); d) mantener el comercio con Cuba en actuales niveles y a precios internacionales; y, e) no dar garantías del gobierno de México a privados que quisieran invertir en Cuba. Pamela S. Falk, “Exiles Set Policy Agenda on Cuba for the Next Administration”, *The Wall Street Journal*, 16 de octubre 1992. Citado por Jorge Chabat & Luz María Villasana, *ibid.*, p. 692.

anteriores. Parecería que en realidad las relaciones bilaterales no se encontraban más allá de la ideología.

El gobierno de Zedillo inicia funciones en un contexto muy difícil, la crisis económico-financiera de diciembre de 1994, fecha en la que se inaugura también el TLCAN provocan que México asuma una actitud más abierta con su vecino del norte. Estados Unidos le otorga un préstamo millonario a México para hacer frente a la crisis, las relaciones entre los dos países mejoran sustancialmente. Además con este gobierno se asumen compromisos en el tema de los derechos humanos y la democracia, particularmente con la firma del Acuerdo de Asociación Comercial y Cooperación Política con la Unión Europea. Se invita a la ONU a observar las elecciones y como se ha mencionado, México invita a representantes de los órganos de la organización internacional como el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson; y a la representante de ejecuciones extrajudiciales y sumarias, Asma Jahangir, quienes evalúan la situación de México en estas materias. La difícil situación de los derechos humanos y de la crisis política después de los asesinatos políticos, hacen que el gobierno de Zedillo sufra de una crisis de legitimidad que está dispuesto a revertir asumiendo compromisos internacionales y reformas al interior.

Las principales orientaciones de la política exterior de México no registran variaciones durante el gobierno de Zedillo; además mantiene sin cambios el modelo de desarrollo económico instrumentado durante el sexenio anterior. La política económica permeó toda la política exterior, al mantenerse como prioritarios los temas tradicionales como el desarme, la cooperación para el desarrollo y la participación en los organismos multilaterales, aunque con un perfil bajo. La apertura económica tuvo una repercusión en el cambio político doméstico, y se fueron reorientando en el discurso y en la práctica externa la aceptación de una mayor interdependencia política en la nueva agenda internacional: como la democracia representativa.<sup>845</sup>

La consecuencia más visible de estos factores es que durante este sexenio se registra el “nivel más bajo” en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, las relaciones comerciales caen, en 1995 la balanza comercial era de 400 millones de dólares, para 1999 se encontraban en 237 millones de dólares.<sup>846</sup> Si bien es con Salinas que el comercio con la isla aumenta significativamente, con el gobierno de

---

<sup>845</sup> Ricardo Macouzet & Luis González V., “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. XLI, # 4, 166, octubre-diciembre 2001, p. 784-785. Citado por Pablo Telman Sánchez Ramírez, *loc cit.*, p. 95-96.

<sup>846</sup> *El Universal*, “Saluda Cuba designación de Pascoe”, 29 de diciembre 2000.

Zedillo disminuye, posiblemente a causa de las leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996)<sup>847</sup>. Con estas dos leyes, el gobierno de Estados Unidos prevé sanciones a terceros países que comercien con Cuba, esto incluye a España y a países latinoamericanos. El gobierno mexicano mantiene una posición de continuidad, rechazándolas abiertamente, argumentando que “la libertad de comerciar es un principio fundamental del derecho internacional”, y que resistiría cualquier intento extraterritorial de la aplicación de leyes.<sup>848</sup> Zedillo ante la Helms-Burton declara: “no podemos aceptar que se nos apliquen leyes de otros países; para nosotros nada tiene que ver con defender o no a Cuba”.<sup>849</sup> A pesar de que no se aplica enteramente la ley, para el caso de México se registra una disminución de las inversiones mexicanas en la isla, al retirarse varias empresas; particularmente, la empresa cementera, CEMEX, quien fue notificada por el Departamento de Estado de Estados Unidos de infringir uno de los apartados de la ley, por lo cual decide retirar sus inversiones.<sup>850</sup> Como datos adicionales se ofrece en Anexos, la balanza comercial de México y Cuba de 1983 a 1993.

• **Cuadro 1. Intercambio comercial de México con Cuba, 1994-2000.**

(millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000P
Comercio total	185 567	<b>400 738</b>	353 512	319 616	278 879	<b>237 000</b>	148 741
Exportaciones	173 784	394 505	330 663	285 393	250 430	214 394	133 744
Importaciones	11 783	6 233	22 849	34 223	28 449	22 606	14 997
Saldo	162 001	388 272	307 814	251 170	221 981	191 788	118 747

P: enero-agosto.

Fuente: elaboración de los autores, Ricardo Macouzet y Luis González V., “Política y comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, con información de la Secretaría de Economía (antes SECOFI).

Es hasta el final de su sexenio, que se muestra el cambio en el discurso frente a Cuba. En la IX Cumbre Iberoamericana que tiene lugar en La Habana en 1999, se resaltan las desigualdades dentro

<sup>847</sup> La Ley Helms-Burton permite demandar a empresas que “trafiquen” con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses o cubanos nacionalizadas después de la Revolución cubana. Entre las sanciones que se impondrían a estas empresas se encuentra el pago de compensaciones y la negativa de otorgar visas a los ejecutivos de las mismas y a sus familiares. Se trata de reforzar el embargo económico impuesto a Cuba. Ricardo Macouzet & Luis González V., “Política y comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, in Humberto Garza Elizondo (ed.) & Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, Colegio de México/ITESM, México, 2002, p. 206.

<sup>848</sup> Mexico & Central America Report, Londres, 3 de diciembre 1992. Citado por Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología”, *loc cit.*, p. 665.

<sup>849</sup> *El Financiero*, 11 de noviembre 1996. Citado por Ricardo Macouzet & Luis González, *ibid.*, p. 207.

<sup>850</sup> Paul Blustein, “Mexican Firm Quits Cuba in Face of U.S. Sanctions”, *The Washington Post*, 30 de mayo 1996; Angélica Enciso, “Salimos de la isla por las presiones de EU, acepta CEMEX”, *La Jornada*, 30 de mayo 1996. Citado por Ricardo Macouzet & Luis González, *ibid.*

del proceso de globalización y la necesidad de la transparencia y la democracia en los organismos multilaterales. También ahí se rechaza la imposición de condiciones, como la extraterritorialidad de las leyes y condena a la Helms-Burton. Zedillo subraya su vocación democrática, lo cual es interpretado como una crítica hacia Cuba, y distanciándose de la actitud no intervencionista de México, declara: “no puede haber naciones soberanas sin hombres y mujeres libres, que puedan ejercer sus libertades esenciales de pensar, opinar, sentir o participar... estas libertades, sólo se alcanzan en la democracia plena”.<sup>851</sup> Y refuerza su tono diciendo que la soberanía de cada nación debe respetar los principios de derecho internacional, conocidos pero ignorados frecuentemente. Este discurso es calificado por el dirigente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo: “de incorrecto e indigno, parece que el presidente mexicano esta hablando en nombre de Estados Unidos. Esta posición no es correcta, el presidente preconiza la libertad en La Habana y no la practica en su país.”<sup>852</sup>

Con este gesto se inaugura lo que será una práctica corriente durante el sexenio de Vicente Fox, que es la participación de otros actores en la definición de la política exterior mexicana. Por ejemplo, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) demanda al gobierno mexicano de aprovechar la visita a La Habana para pedir a Fidel Castro que cumpla con los compromisos adquiridos en Viña del Mar (1996). Ahí Castro se había comprometido a reconocer a la disidencia y a democratizar. El PAN reclama: “Pedimos que los jefes de Estado y de gobierno reclamen la libertad de los prisioneros políticos sin la condición de abandonar el país, la legalización de todos los partidos políticos y las instituciones independientes del Estado, así como la realización de elecciones libres bajo la supervisión internacional.”<sup>853</sup>

En esa visita a La Habana, la canciller mexicana, Rosario Green se reúne con líderes de la disidencia cubana, como Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, en fuerte oposición al régimen de Castro. También se reúne con Héctor Palacios, dirigente del Centro de Estudios Sociales y con Carlos Payá, líder del Partido Social Cristiano. La canciller declara: “esta reunión no debe ser considerada como un acto de ingerencia en los asuntos internos de Cuba, esto implica solamente, una disposición para entender

---

<sup>851</sup> Juan Arvizu & José Luis Ruiz, “Sin libertad no hay soberanía, dice Zedillo en Cuba; unidad, pide Fidel”, *El Universal*, 17 de noviembre 1999.

<sup>852</sup> Isela Carolina Quezada, “Indigno, el discurso de Zedillo en Cuba: PML”, *El Universal*, 18 de noviembre 1999, p. 13.

<sup>853</sup> Francisco Arroyo, “Autorizan viaje de EZ a Cumbre Iberoamericana”, *El Universal*, 10 de noviembre 1999, p. 18. “Propone la bancada panista que los participantes demanden a Fidel Castro la democratización de Cuba.”



los diferentes puntos de vista, cosa que México ha hecho tradicionalmente.”<sup>854</sup> Para el gobierno cubano, los disidentes son “contrarrevolucionarios” apoyados por Estados Unidos.

Esta reunión es muy significativa ya que es la primera vez que un canciller mexicano se reúne con miembros de la disidencia cubana y además en su propio país. Green trata de calmar los ánimos y aclara que “esta reunión no constituye un cambio en la política mexicana”, pero que ante la tensa situación entre Cuba y Estados Unidos, México manteniendo una buena relación con ambas naciones, podría contribuir a acercar las posiciones divergentes.<sup>855</sup> Esta es la primera vez, también que México se ofrece públicamente a ayudar a mejorar la relación cubano-estadounidense. A pesar de lo que se puede creer, esta reunión no da lugar a una confrontación con el gobierno cubano, ya que de acuerdo con Green, el gobierno de Cuba había sido advertido. Sin embargo, algunos meses después, el gobierno de Estados Unidos, publica una “nota informativa” en la que celebra la posición de Zedillo y Green “a favor de una democratización de la isla”.<sup>856</sup> La nota acentúa el hecho de que el presidente mexicano reclama explícitamente y frente a Castro, la apertura democrática del país.

Aunque no es fácil establecer una relación causal entre cambios externos e internos, el cambio en el discurso y los eventos arriba mencionados parecen guardar una relación con la evolución de la política interna. Es así que el gobierno mexicano recurrió en menor medida a la política de principios como escudo frente a las insuficiencias internas, como se hizo frecuentemente durante el gobierno de Salinas.<sup>857</sup>

A pesar de que numerosos análisis califican que la relación entre México y Cuba se habían enfriado durante el sexenio de Zedillo, encontramos que, al menos en el discurso, las relaciones entre los dos países se mantienen estables. La actitud del gobierno cubano muestra apertura y flexibilidad, en medio de una crisis económica muy fuerte. Además, la presión de algunas fuerzas políticas internas en México comienzan a mostrar una posición crítica contra el régimen cubano, sobre todo de parte del partido conservador mexicano, el PAN, y esto se entiende ya que este partido no tenía una relación con Cuba como la que había mantenido el PRI.

<sup>854</sup> José Luis Ruiz, “Reforma financiera, pide México en Cuba”, *El Universal*, 15 de noviembre 1999.

<sup>855</sup> David González, “México puede hacer más por Cuba”, *El Universal*, 17 de noviembre 1999.

<sup>856</sup> José Luis Ruiz, “México, por la apertura en Cuba: EU”, *El Universal*, 23 de enero 2000.

<sup>857</sup> Ricardo Macouzet & Luis González, “Política y comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *loc cit.*, p. 204-205. Los autores recalcan que la política “principista” [sic.] de la no intervención sólo tuvo el propósito de encubrir, entre otras cosas la falta de democracia en México. Esta política tuvo muchas virtudes y con el tiempo llegó a convertirse en un instrumento de negociación y de equilibrio principalmente frente a Estados Unidos.

Finalmente, la instalación en 1996 de las reuniones bianuales interparlamentarias sirven para que por medio de actores más diversos, como los congresistas de ambos países, se diriman las cuestiones bilaterales. La pérdida de la mayoría legislativa le significa a Fox confrontaciones con el Poder Legislativo en cuestiones de política exterior, ya que el PRI continua preconizando la no intervención de México ante el régimen cubano. Es así que en 2001, en la reunión interparlamentaria celebrada en La Habana, y a iniciativa de Adolfo Aguilar Zinser se reúnen miembros del ejecutivo con miembros de la disidencia, como Oswaldo Payá, Elizardo Sánchez y Héctor Palacios, con el fin de analizar la situación de los derechos humanos en la isla. Los diputados cubanos consideran éste un gesto no amigable de la parte de México. Sin embargo, los disidentes cubanos argumentan que la reunión tiene como objetivo que México conozca la diversidad política en Cuba. El gesto de Aguilar Zinser muestra la posición que México adoptará, con el presidente Vicente Fox y el canciller Castañeda hacia Cuba.

## **B. El gobierno de Vicente Fox: las intenciones y los hechos.**

“Si para Salinas la mejor forma de fortalecer la soberanía era haciendo reformas necesarias en lo económico, para Zedillo, la democracia era ya por lo menos necesaria para ese propósito.”<sup>858</sup>

Vicente Fox, al inicio de su gobierno, señala en innumerables foros que era el momento de mejorar las relaciones entre los dos países. Las intenciones de los dos gobiernos eran claras, ya que el presidente cubano asiste, de último minuto, a la toma de posesión del presidente mexicano. En el Distrito Federal, Castro realiza declaraciones en espera de la mejora en las relaciones bilaterales. Ésta era la consigna del presidente Fox al recién nombrado embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe Pierce, miembro del PRD, quien declara que “la instrucción del presidente Vicente Fox es recomponer las relaciones e incrementar el comercio... ya que durante el sexenio pasado, éste se había reducido... su impresión es que Zedillo quería suavizar con Cuba para mejorar el trato con Estados Unidos.”<sup>859</sup> El canciller cubano, Felipe Pérez Roque recibe con beneplácito esta designación, ya que el nombramiento de un embajador de centro izquierda efectivamente “contribuiría a sacar las relaciones de la situación en que quedaron años atrás”.<sup>860</sup> La prioridad de

<sup>858</sup> Ricardo Macouzet & Luis González V., *ibid.*, p. 205.

<sup>859</sup> Arturo Zárate, “Pascoe: se relegó a Cuba para estar bien con EU”, *El Universal*, 8 de diciembre 2000.

<sup>860</sup> *El Universal*, “Saluda Cuba designación de Pascoe”, 29 de diciembre 2000.

México era aumentar la inversión mexicana en la isla, tal vez propiciando que su apertura económica hiciera llegar, eventualmente, las reformas políticas.

Al día siguiente de la toma de posesión, el 2 de diciembre de 2000, Vicente Fox, Fidel Castro, Luis Ernesto Derbez (como secretario de Economía) y José Luis Romero Hicks (director general del Banco de Comercio Exterior, BANCOMEXT), se reúnen y mandan, según Pascoe “una señal inequívoca del interés de incentivar una mayor actividad económica entre los dos países”. Aunque la posición del nuevo embajador es clara también, “recobrando la idea de la autodeterminación de los pueblos y muy especialmente de defender la idea de que el futuro de Cuba tiene que ser definido por los cubanos y nadie más”.<sup>861</sup>

Ricardo Pascoe plantea al Senado de la República, para su misión diplomática, “propiciar un diálogo fluido, responsable y constructivo; coadyuvar a la concertación de posiciones; promover el apoyo de Cuba a las aspiraciones de México para ocupar puestos en los foros internacionales; promover comercio e inversión; desarrollar una amplia actividad de promoción de la pequeña y mediana empresa; etc.”.<sup>862</sup> El dictamen de ratificación de Pascoe fue aprobado por todos los senadores en votación económica sin discusión. Una vez entrado en funciones el embajador mexicano se puso en contacto con las autoridades cubanas para presentar sus cartas-credenciales. Como lo relata en sus memorias, al día siguiente de su arribo a La Habana, Fidel Castro visita al embajador en la Residencia de México, “hecho muy significativo, ya que sin haber entregado dichas cartas, el presidente Castro tuvo el interés de acercarse a la nueva representación mexicana, haciéndolo público en los medios de comunicación”.<sup>863</sup> Según Pascoe, este hecho muestra el “deseo por simbolizar la nueva etapa en las relaciones de ambos países.” En contra parte, el gobierno de Cuba nombra a su vicescanciller, Jorge Bolaños como embajador de Cuba en México, el cual seguiría manteniendo sus funciones como vicescanciller. “Su nombramiento habla de la importancia que Cuba le adjudica a la relación con México. Lo que se vislumbra como una oportunidad para darle una visión histórica a la relación y no quedarse en temas coyunturales.”<sup>864</sup>

<sup>861</sup> Arturo Zárate, “Pascoe: se relegó a Cuba para estar bien con EU”, *El Universal*, 8 de diciembre 2000.

<sup>862</sup> Senado de la República, “De las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; y de Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe, el que contiene el punto de acuerdo por el que se ratifica el nombramiento expedido a favor del C. Ricardo Andrés Pascoe Pierce, embajador extraordinario y plenipotenciario de México ante el gobierno de la República de Cuba”, *Gaceta Parlamentaria*, # 36, 28 de diciembre 2000, 1er año de ejercicio, 1er periodo ordinario. Citado por Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba”, *loc cit.*, p. 73.

<sup>863</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 11-12.

<sup>864</sup> *Ibid.*, p. 22.

La gestión de Pascoe se inicia presenciando el conflicto de Cuba con Argentina, con Alemania y rumores de corrupción en el consulado mexicano, por la venta de visas. Los conflictos bilaterales muestran el estilo de gobernar de Fidel, según Pascoe, el cual es “mediante crisis recurrentes, sistemáticas y más o menos permanentes... Es un estilo agotador, pero que tiene su lógica en una sociedad con los problemas que tiene Cuba... La interminable saga de –crisis cubanas- como método de gobierno”.<sup>865</sup>

*a) Signos de enfriamiento: contradicciones diplomáticas y burocráticas.*

En el año 2001, y a pesar del buen comienzo de las relaciones, a Cuba le preocupaba enormemente el voto de México ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU). Este asunto, era “vital para su supervivencia; ya que las resoluciones en contra de Cuba le significaban una intromisión en sus asuntos internos y un aislamiento de la isla del sistema internacional. Fidel Castro deseaba evitar a toda costa que Cuba fuera presentada en el banquillo de los acusados. Por ello el voto de México era muy importante para el gobierno cubano.”<sup>866</sup>

Pero antes de abordar a detalle el proceso de toma de decisión del voto mexicano en la Comisión, uno de los signos detonantes del conflicto, según Pascoe fue “la muestra de mezquindad” del gobierno mexicano al no apoyar a Cuba cuando la azota el peor desastre natural registrado en la isla desde que Castro la dirige, el huracán Michelle (noviembre 2001). En entrevista, el embajador identifica a éste como el primer signo de que las relaciones entre los dos países habrían de deteriorarse, manteniendo un doble discurso. El gobierno mexicano manda refacciones eléctricas a Cuba para ayudar a paliar la falta de suministro que alcanza los veinte días, declarando que habían sido donadas. Sin embargo, Pascoe aclara en sus memorias<sup>867</sup> que no fue así, que no se regalaron, sino que fueron “compradas”. En una conversación telefónica sostenida entre el embajador

---

<sup>865</sup> *Ibid.*, p. 14-16.

<sup>866</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 74.

<sup>867</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 232. Gran parte de este capítulo está basado en las memorias del embajador de México en La Habana, Ricardo Pascoe (diciembre 2000-octubre 2002), el cual publica a escasos dos años de su salida de la embajada un diario de sus actividades como embajador. La importancia de las memorias como documento referencial son de gran utilidad ya que dan información, datos y sobre todo acceso a los tomadores de decisión de alto nivel. Como por ejemplo, las memorias de Henry Kissinger, que permitieron analizar importantes eventos internacionales como la guerra de Vietnam, así como las diferentes visiones entre él y Richard Nixon. Hoy sus memorias son discutidas y evaluadas como una herramienta de investigación en el contexto de otros estudios ya sean biográficos, psicológicos o cognitivos del personaje. Para el tema de este apartado, es el único documento con el que se cuenta para poder observar las entrañas de las toma de decisiones. Es un documento riquísimo en datos y análisis, además como se encuentra escrito a forma de diario (*journal*), nos da la capacidad de presenciar los eventos en el momento, conociendo su desenlace, lo que nos permite identificar las partes que nos servirán para el análisis.

mexicano y el subsecretario para América Latina y el Caribe de la SRE, Gustavo Iruegas, le comunica que “no habrá solidaridad con Cuba, pues los cubanos no la pidieron”.<sup>868</sup> Pascoe inconforme con esta situación, publica un artículo en *Reforma*, “Necesaria solidaridad”<sup>869</sup> donde detalla la catástrofe, llamando a apoyar a un pueblo en necesidad. La respuesta de la SRE a este artículo es un exhorto, por parte del canciller Castañeda “a suspender sus contribuciones al periódico *Reforma*, “para evitar acciones que pudieran interpretarse como signo de diferencias al interior del gobierno”.<sup>870</sup> Pascoe responde la misiva, diciendo: “Coincido en la importancia de evitar, en futuras colaboraciones, cualquier posicionamiento que pudiera interpretarse como signo de diferencias al interior del gobierno.”<sup>871</sup> Reconoce que no es útil crear confusión en la versión del gobierno, pero no deja de escribir.

Paralelamente a este desacuerdo, el consulado mexicano en La Habana enfrenta un escándalo, el cual había “caído en manos de una banda de vendedores de visas y traficantes de personas dentro de la institución.”<sup>872</sup> En las cartas de Iruegas y Lomónaco, además de informar la “no ayuda” a Cuba, le piden al embajador la remoción de varios funcionarios del consulado mexicano, implicados en las irregularidades. Estos mismo funcionarios removidos se encontraban laborando en la SRE bajo la protección de Iruegas.

En realidad lo que estaba en juego y que muestran las contradicciones al interior del gobierno, son las diferentes visiones sobre el papel que México habría de jugar en la futura e inminente transición cubana. La cual se vislumbraba más inminente que nunca ante las señales de enfermedad que comienza a mostrar Fidel Castro. Ante el tema de la transición post Fidel se muestran diferentes visiones, unos están por la presión al régimen (como Estados Unidos) y otros por acompañar y tener una influencia en los cambios que se viven en la isla. La confusión de la posición del gobierno mexicano quedará finalmente en evidencia después de analizar el proceso de toma de decisión para la promoción del primer voto de este gobierno en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

*b) ¿Tradición diplomática o pragmatismo exterior? “Juego en dos niveles”.*

---

<sup>868</sup> *Ibid.*, p. 220.

<sup>869</sup> Ricardo Pascoe, “Necesaria solidaridad”, *Reforma*, 15 de noviembre 2001.

<sup>870</sup> Oficio, SPR-0184, comunicación interna firmada por Jorge Lomónaco, secretario particular del secretario Jorge Castañeda, 15 de noviembre 2001. Citado por Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 221-222.

<sup>871</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>872</sup> *Ibid.*, p. 227.

Unos meses antes de estos eventos, el voto mexicano para la 57 sesión de la CDH-ONU a realizarse en abril de 2001, comienza a suscitar una serie de versiones encontradas por parte de los funcionarios mexicanos. Pero además del papel del Ejecutivo, particularmente del canciller, Castañeda, la embajadora de Derechos Humanos, Marieclaire Acosta, el embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe, el subsecretario para América Latina y el Caribe, Gustavo Iruegas y el presidente Fox, el Congreso toma una inusitada presencia dentro de la definición del voto mexicano.

Castañeda esperaba una resolución con una fórmula que incluyera la condena a las violaciones de los derechos humanos en Cuba, pero al mismo tiempo, un rechazo abierto a la política estadounidense del embargo económico impuesto contra el régimen de Castro.<sup>873</sup> Pero esta fórmula nunca llegó, así que Castañeda declara que México opta por la abstención ya que “la resolución es unilateral, selectiva y politizada. Nosotros no votamos contra, porque estamos preocupados por los derechos en la isla”.<sup>874</sup> Esta decisión en realidad no fue tomada unilateralmente por el Ejecutivo. Según narra Pascoe, el gobierno de México ya tenía una posición sobre el voto en Ginebra de ese año, el cual estaba inclinándose hacia el apoyo a la resolución (que condenaba a Cuba). Sin embargo, el Congreso mexicano tuvo un papel preponderante en la opción de México por la abstención.

El Congreso solicita expresamente al presidente Fox abstenerse de apoyar la resolución que condenaba a Cuba. En el Senado, el PRI presenta a consideración un dictamen en el que se “exhorta al presidente de México que en la 57 sesión de la CDH-ONU se emita un voto de acuerdo a los principios que regulan la política exterior y en contra de cualquier resolución atentatoria de la soberanía de Cuba, y que vulnere los principios de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.”<sup>875</sup>

Según Velázquez,<sup>876</sup> todos las fracciones parlamentarias apoyaron la propuesta, aunque el representante del PAN aclaró que no todos los miembros de su partido estaban de acuerdo con el

<sup>873</sup> José Carreño Figueras, “Endurecer su política hacia Cuba, busca EU”, *El Universal*, 10 de marzo 2001.

<sup>874</sup> Mayra Aguirre y Jorge Medellín, “Molesta a EU postura de México ante Cuba”, *El Universal*, 18 de abril 2001.

<sup>875</sup> Senado de la República, “Pronunciamiento del Senado de la República para exhortar al titular del Ejecutivo federal, a efecto de que la posición de la delegación de México ante la 57ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que se esta celebrando en Ginebra, Suiza, se apegue a la Constitución Política y a la Doctrina Internacional Mexicana”, *Gaceta Parlamentaria*, # 9, 10 de abril 2001, 1er año de ejercicio, 2º periodo ordinario. Citado por Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba”, *loc cit.*, p. 75.

<sup>876</sup> *Ibid.*

dictamen. Igualmente, la Cámara de Diputados aprueba por unanimidad el punto de acuerdo en el mismo sentido. Aquí se muestra claramente que aquel reconocimiento que hace el gobierno de Fox, sobre la universalidad de los derechos humanos y de su promoción allende las fronteras no es compartido por todas las fuerzas políticas; ¿o en su caso que Cuba fuera la excepción? Adicionalmente, como bien lo señala Velázquez,<sup>877</sup> el nivel II, es decir el Congreso, según el “juego en dos niveles” de Putnam, la abstención era la que contaba con el consenso de las diferentes fuerzas políticas del país. Aunque el PAN, en voz de su presidente, Luis Felipe Bravo Mena señala que había miembros de su partido que no estaban de acuerdo con esa decisión.

Según Pascoe, Jorge Castañeda había sido obligado a votar la abstención, pero “por razones internas” buscó que la embajadora Marieclaire Acosta leyera un documento en la 57 sesión de la Comisión con el fin de “matizar” el no-voto. Aunque la percepción del embajador Pascoe es que Castañeda quería votar con Estados Unidos. La resolución de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra marca en su capítulo IX, que es la sección destinada a los “casos por países”, catorce puntos en los que se exhorta al gobierno de Cuba a asumir los siguientes compromisos (original en Anexo).<sup>878</sup>

1. Asegurar el respeto de los derechos humanos y proveer un marco apropiado para garantizar la ley bajo instituciones democráticas e independencia del sistema judicial.
2. Cumplir los acuerdos en derechos humanos asumidos en las reuniones de la VI y IX Cumbre Iberoamericana (1996 y 1999), así como en Río de Janeiro de ese año.
3. Expresa la esperanza de que serán tomados pasos positivos para garantizar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
4. Toma nota de ciertas medidas tomadas por las autoridades cubanas sobre las libertades religiosas.
5. Tomar las medidas necesarias para formar parte de los instrumentos que no han sido ratificados aún, como las convenciones internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, así como la de los derechos civiles y políticos.
6. Expresa su profunda preocupación por las consecuencias prácticas de la adopción de la Ley para la Protección de la Independencia Nacional y Económica de Cuba, y lamenta las medidas

---

<sup>877</sup> *Ibid.*

<sup>878</sup> *Commission on Human Rights, United Nations, “Report of the Fifty-Seventh Session”, 19 March – 27 April 2001, p. 102-103.*

tomadas por el gobierno de Cuba, inconsistentes con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes.

7. Toma nota de la liberación de tres miembros del Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna.
8. Expresa su preocupación por la continua represión de los miembros de la oposición política, de su detención y encarcelación, por expresar sus opiniones políticas o religiosas, llama al gobierno a liberar a todos los presos.
9. Abrir el diálogo con la oposición.
10. Hacer contacto con otros países para asegurar los derechos de los cubanos, utilizando la cooperación internacional, la cual intensifica el flujo de ideas y experiencias entre las naciones.
11. Recomendando en este contexto, que el gobierno de Cuba aproveche la cooperación técnica de programas de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
12. Llama a cooperar con los mecanismos de esta Comisión.
13. Avalar la invitación de mecanismos de la CDH-ONU para visitar Cuba, incluido al relator de la protección y promoción de la libertad de opinión y expresión, así como al relator especial en cuestiones de tortura.
14. Considerar este tema en la próxima sesión, la 58 (2002).

En efecto, la resolución y el proceso de negociación y cabildeo para las votaciones entre los países muestran lo altamente politizado de los trabajos de la CDH-ONU, los cuales empañan la agenda bilateral. En realidad la presión internacional vía estas resoluciones contribuían poco a mejorar la situación de los derechos humanos, y en muchos casos, como en este, ponían a la defensiva a los países. Es por ello que el embajador Pascoe escribe el 20 de febrero de 2001: “El voto en Ginebra no resuelve nada, en la medida que no se plantea el problema profundo del bloqueo económico. Es un voto político que enfrenta a las naciones, enrarece el ambiente político internacional y no resuelve el supuesto problema que establece: derechos humanos en Cuba... Por lo tanto estoy suponiendo que México va a votar la abstención... Además un voto de abstención le permitiría a México situarse a una distancia igual frente a Cuba y a Estados Unidos, para que en el largo plazo, pudiera fungir como mediador entre estos dos países.”<sup>879</sup>

Aunque México se había abstenido en ocasiones anteriores (1989, 1992 y 2000), esta posición fue muy discutida tanto en el país como en el exterior. Ana Covarrubias<sup>880</sup> coincide con Castañeda en

<sup>879</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 26.

<sup>880</sup> Ana Covarrubias, “Cuba: el cambio en la política exterior”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002, p. 248.



cuanto a que la abstención de México le permitía expresar su preocupación por la situación de los derechos humanos en Cuba, por lo que no había votado a favor. Aunque no apoyando una resolución muy politizada, que no incluía la mención al embargo estadounidense (aunque aquí se trataba de un exhorto directo al gobierno cubano en el tema de los derechos humanos exclusivamente, que no tienen que ver con el embargo económico).

La percepción de Cuba del voto fue negativa, y se entiende ya que los 14 puntos exhiben las grandes resistencias del gobierno cubano, que hacen evidentes la falta de transparencia en cuanto a la situación real que se vive en la isla. En divergencia con los autores consultados, y analizando la resolución, México debería haber votado a favor de la resolución, lo que hubiera sido congruente con las acciones que había venido realizando en cuanto a la aceptación de la observación internacional, nada de lo que esta ahí, México ha rechazado para él mismo. Si lo que se pide ahí, es que Cuba cambie su régimen para hacerlo más democrático, es decir menos represivo, vía la defensa de los derechos humanos, vía la cooperación internacional.

La aceptación de los derechos humanos, su defensa y promoción como valores universales formaban parte de la nueva agenda internacional de México, la cual había suscrito ya desde finales del sexenio de Zedillo. ¿Entonces porqué se opta por la abstención? Por la presión del Congreso y también por la campaña que había venido desempeñando el gobierno cubano para evitar la condena. El gobierno cubano había pedido al mexicano que no apoyara dicha resolución, que era promovida por Estados Unidos, que no cayera en el juego.

La respuesta del gobierno cubano, en voz de su canciller, Felipe Pérez Roque, es acusar al secretario Castañeda directamente de “haber hecho todo lo posible para que Cuba fuera condenada”, además de que éste era “susceptible de aceptar presiones de Estados Unidos”.<sup>881</sup> Castañeda responde y entra en conflicto directo con el canciller cubano, declarando: “Creo que es lógico que estén un poco sentados, ardidos, molestos, pero yo creo que no hay que darle mayor importancia; lo importante ahorita es ver hacia adelante y seguir la construcción de las relaciones económicas, comerciales y financieras con Cuba.”<sup>882</sup> Esta declaración da la vuelta en los medios de comunicación, resultando una franca provocación para Cuba, no estaban acostumbrados a que un funcionario mexicano se expresara con ese desdén. Además de que esto desata una crisis temporal

<sup>881</sup> *Proceso*, 22 de abril 2001. Citado por Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 248-249.

<sup>882</sup> José Luis Ruiz, “Entra Castañeda en pleito con La Habana”, *El Universal*, 22 de abril 2001; Juan Manuel Venegas & Georgina Saldierna, “La declaración del canciller isleño seguramente para fines internos: Castañeda”, *La Jornada*, 22 de abril 2001, <http://www.jornada.unam.mx/2001/04/22/005n1pol.html> consultado mayo 2011.

que daña mucho la imagen de Fox. “Cuba había logrado crear una confusión política interna brutal en el gobierno de México.”<sup>883</sup>

Al tiempo, Fox y Castañeda se encontraban en Quebec durante los trabajos de la III Cumbre de las Américas. Ahí los presidentes Fox, Bush y el primer ministro Jean Chrétien perfilaban las negociaciones para establecer un capítulo interamericano de la democracia, mencionada anteriormente.<sup>884</sup> Los tres presidentes se comprometieron además a establecer un Tratado energético norteamericano, y reconocieron que “la migración es uno de los principales vínculos que une a nuestras sociedades”, subrayando el compromiso de garantizar que los migrantes “reciban una protección jurídica adecuada, un trato humano y digno, y que se defiendan sus derechos humanos”.<sup>885</sup> Aquí se muestran en realidad los intereses “vitales” que se había propuesto el gobierno mexicano, y se encontraban en América del Norte, no en el Caribe.

Para reducir la tensión de las declaraciones de Castañeda, la vocera de la Presidencia, Martha Sahagún desautoriza las declaraciones del secretario, diciendo que entre los dos países había una sólida amistad. Velázquez subraya que esto evidenciaba la presión que estaba poniendo Castañeda hacia Cuba, mientras que el presidente quería mantener una posición más moderada.<sup>886</sup> Esta y otras declaraciones de la Presidencia muestran la divergencia de posiciones dentro del gabinete de Fox frente a Cuba, es decir el peso de los actores burocráticos, y sus diferentes motivaciones.

¿Pero que es lo que queda en evidencia después de este diferendo? Lo que muchos analista concluyen, que el conflicto se “personaliza”.<sup>887</sup> El gobierno de Cuba elige como blanco a Castañeda, quien a su vez ya contaba con una historia de diferencias con los cubanos. Estos

<sup>883</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 107.

<sup>884</sup> José Luis Ruiz, Diana Anabell Mendoza & José Carreño, “Avalan Fox y Chrétien imponer condiciones democráticas”, *El Universal*, 20 de abril 2001.

<sup>885</sup> José Luis Ruiz, Diana Anabell Mendoza & José Carreño, “Negocian Fox, Chrétien y Bush acuerdo en energía”, *El Universal*, 23 de abril 2001.

<sup>886</sup> Presidencia de la República, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa que ofreció la señora Martha Sahún, coordinadora general de Comunicación Social y vocera de la Presidencia de la República”, Salón Venustiano Carranza, de la Residencia Oficial de Los Pinos, 23 de abril 2001. Citada por Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 76.

<sup>887</sup> Todos los autores consultados coinciden en que el problema con Cuba es que el conflicto se “personalizó”. Beatriz Paredes (diputada federal del PRI) en entrevista con Ricardo Pascoe: “Jorge (Castañeda) se rige, en este caso, por su pasión antifidelista, más que por una visión histórica alternativa, en materia de política exterior.” Ricardo Pascoe Pierce, *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba (2001-2002)*, *op cit.*, p. 92; Entrevista con Juan Antonio Le Clercq, Grupo Parlamentario del PAN, Senado de la República, México, 5 de enero 2010; Entrevista con Alfonso Sánchez Mújica, director de postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 8 de enero 2010; Entrevista con Erika Ruiz Sandoval, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 12 de enero 2010; Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *ibid.*; Ana Covarrubias, “Cuba: el cambio en la política exterior”, *loc cit.*, etc.

orígenes se remontan al periodo en el que su padre, Jorge Castañeda de la Rosa, fungía como secretario de Relaciones Exteriores, al tiempo que se mantenía con José López Portillo una relación estrecha con Fidel Castro. Castañeda (hijo) inicia su carrera política como militante del Partido Comunista Mexicano (PCM) y viaja a Cuba en diversas ocasiones. A inicios del año 2008, *El Universal* publica un reportaje que lo señala como un espía del gobierno cubano, dando información sobre la política exterior de México, cuando su padre era canciller.<sup>888</sup> Esta información se contrapone a las acusaciones que hace más tarde Fidel Castro sobre que Castañeda era un agente de la CIA.<sup>889</sup> El entonces ex canciller Castañeda aclara: “Yo colaboraba con mi padre como enlace y contacto con las izquierdas latinoamericanas, con pleno conocimiento de él y del presidente López Portillo, siempre defendiendo los intereses de México y, desde entonces, contra la visión cubana para la región.”<sup>890</sup> Estas dos contradictorias posiciones de fungir como espía para La Habana y para la CIA demuestran los claroscuros de la personalidad de Castañeda, el cual es criticado al colaborar con un gobierno de derecha, con claras afinidades hacia Estados Unidos. Como se menciona en el Capítulo 1, Castañeda se defiende diciendo que el país había cambiado, el mundo había cambiado y que él no pensaba como lo hacia hace 25 años.

A finales de abril 2001, Castañeda le confiesa a Pascoe por primera vez que tiene un “problema personal” con Cuba; lo que vaticinaba relaciones distantes y frías entre los dos países por un largo tiempo.<sup>891</sup> Carlos Lage, el vicepresidente del Consejo de Estado de Cuba (primer ministro *de facto*), le menciona a Pascoe que el problema lo empezó Jorge Castañeda y no ellos; que “ellos le habían dado la confianza a Jorge, en atención a su padre, para que actuara en nombre de ellos en diversos escenarios internacionales.”<sup>892</sup> Aparentemente, el conflicto entre Castañeda y La Habana viene de los tiempos en que él escribió la *La utopía desarmada* (1993) (donde revela intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina), en el cual según Lage, “Jorge utilizó sin autorización archivos confidenciales cubanos, diciendo que venían de lo dicho por ex agentes de Seguridad de

---

<sup>888</sup> Juan Arvizu, “Jorge Castañeda, al servicio del Partido Comunista de Cuba”, *El Universal*, 4 de febrero 2008. Esta información es de suma relevancia, ya que explica en gran medida porque Fidel Castro objeta la designación de Castañeda como canciller en 2000, ya que conocía muy bien los entretelones de la política castrista. También explica en gran medida la personalización del conflicto bilateral suscitado entre México y Cuba en los años 2002-2004. Para un seguimiento periodístico sobre el asunto consultar: [http://www.securitycornermexico.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=474](http://www.securitycornermexico.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=474).

<sup>889</sup> Dolia Estévez, “En los sesenta, México cooperó con EU contra Fidel Castro”; “México factor de control sobre Castro, según archivos de EU”, *El Financiero*, 16 de julio 2004. En esta nota no se acusa a Castañeda, pero sí afirma que “Washington aceptó cercanía de México con Cuba, al comprender que México apoyaría el objetivo de derrocar al régimen de Castro.”

<sup>890</sup> Wilfredo Cancio, “Ex canciller mexicano niega que espío para La Habana”, in *El Nuevo Herald*, 5 de febrero 2008 y entrevista <http://www.youtube.com/watch?v=JLeMg051gbA&feature=related> consultado marzo 2010.

<sup>891</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 111.

<sup>892</sup> *Ibid.*, p. 120.

Estado disidentes.”<sup>893</sup> Según Lage, en aquellos tiempos, los años setentas, le proporcionaron a Castañeda los medios para moverse en el escenario internacional como agente secreto, “ellos tienen la clara visión de que los traicionó”. El “problema personal” al que alude Castañeda, según la intuición de Pascoe, es que convirtiéndose en el peor enemigo de los cubanos, podría defenderse de revelaciones que los cubanos pudieran hacer de él. “Jorge se ve en la necesidad de convertirse en el peor enemigo de los cubanos como escudo explicatorio de cualquier asunto que vaya a surgir.”<sup>894</sup>

Lo que molesta a muchos de la personalidad de Castañeda es este viraje que hace de la izquierda a la derecha, fungiendo como “agente de La Habana” en su juventud, y después criticarlos en sus libros. Para finalmente “aliarse” a los estadounidenses, con el fin de que lo apoyen en su futura carrera política. No hay que olvidar que Castañeda después de renunciar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (enero 2003) emprende una “campana” a la presidencia, como candidato independiente, derecho que le fue negado.

Su acercamiento a Estados Unidos, se evidencia como el elemento discordante en la relación bilateral con Cuba, sobre todo ante la presión que el gobierno de Bush emprende para reforzar el aislamiento de Cuba. Según relata Pascoe, el periódico *Milenio*, cuenta el encuentro que habían sostenido Bush y Fox en febrero de 2001 en el Rancho San Cristóbal, en el cual se evidenció que la única diferencia entre Estados Unidos y México era Cuba. Según el diario, Bush había decidido radicalizar su posición frente al gobierno de Castro, aumentando la presión sobre la isla. Fox había respondido que México considera que es una política equivocada, improductiva y que lo de Ginebra es más sobre política que sobre derechos humanos.<sup>895</sup> Al parecer la petición del gobierno estadounidense no había quedado ahí, ya que en una reunión sostenida entre Castañeda y el secretario de Estado, Colin Powell, un día antes de la votación en Ginebra, Powell le pide que se dediquen diez minutos para discutir el tema de los derechos humanos en Cuba y Ginebra.<sup>896</sup> Según cuenta la nota, “de acuerdo con un informante estadounidense, Castañeda habría sido sorprendido por el interés del presidente George W. Bush, ya que él creía que el mayor interés se encontraba en el Congreso estadounidense, y que el tema del voto mexicano en Ginebra había sido desahogado ya durante la reunión presidencial entre los presidentes Bush y Fox el 16 de febrero (2001) en León, Guanajuato.”<sup>897</sup>

---

<sup>893</sup> *Ibid.*

<sup>894</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>895</sup> *Ibid.*

<sup>896</sup> José Carreño, “Cuba habría negado visa a Acosta, embajadora para DH”, *El Universal*, 17 abril 2001.

<sup>897</sup> *Ibid.*

Aquí se demuestran la cantidad de factores que se entrecruzan, por un lado están las prioridades del gobierno mexicano, su bono democrático que explota en los foros multilaterales con el tema de los derechos humanos. Lo cual lleva al gobierno de Fox, a votar casi a favor de la resolución de condena a Cuba. Esto le trae al Ejecutivo un enfrentamiento con los partidos de oposición en el Congreso como el PRI, PRD, Convergencia, PT entre otros, que defienden la tradición diplomática basada en los principios de no intervención, que habían sido el pilar de la relación bilateral México-Cuba. Y finalmente el reforzamiento de la política anti Cuba por parte del gobierno de Bush, con el cual Castañeda y Fox trataban de negociar un acuerdo migratorio y construir la Comunidad de América del Norte. Aunque según las versiones, Fox sí quería mantener una relación cercana con Cuba, pero queda de manifiesto que Castañeda no. A continuación se muestran los hechos más sobresalientes de la crisis diplomática México-Cuba que termina con una ruptura de relaciones.

## **Sección 2. Crisis diplomática México-Cuba: ¿daño colateral o rompimiento intencional?**

### **A. Desarrollo de los acontecimientos.**

La crisis desatada por las declaraciones de ambos cancilleres se superan, y una vez normalizadas las relaciones se reanudan los temas pendientes de la agenda bilateral. Ricardo Pascoe señala los objetivos de los dos países con respecto al otro. Por un lado, el canciller cubano, Felipe Pérez Roque insiste en mantener la agenda que se había acordado en la toma de posesión de Fox: “aumento en el intercambio económico, comisiones mixtas, firma del APPRI<sup>898</sup> y la visita de Fox a Cuba”. Y por el otro, Castañeda le manda un mensaje a los cubanos, mediante el embajador, con las líneas de trabajo a seguir: “conseguir el apoyo de Cuba al asiento mexicano en el Consejo de Seguridad de la ONU; reuniones bilaterales, una Felipe Pérez Roque y Castañeda en Nueva York en el otoño 2001, en el marco de la Asamblea General de la ONU, reunión Fidel y Fox en Lima, Perú, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, la visita de Fox a La Habana durante el primer trimestre del 2002; y que no se metan en política interior de México”.<sup>899</sup> A pesar de estas consignas, en el 2002 se registra una larga lista de episodios entre México y Cuba que las contradicen.

<sup>898</sup> Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 106.

<sup>899</sup> *Ibid.*, p. 114.

Una vez entendida la mecánica y los pilares de la relación: el acuerdo tácito de no intervención y las primeras señales de distanciamiento de los dos países, luego de la abstención mexicana y las declaraciones de los cancilleres. En el año 2002 se registran al menos tres grandes incidentes entre México y Cuba que nos permitirán observar la forma en la que los funcionarios mexicanos procesan las decisiones con respecto a Cuba. ¿Es si en realidad Estados Unidos estuvo detrás del conflicto México-Cuba? ¿Qué repercusiones tuvo para la política interna el diferendo-conflicto?

Primero, a finales del 2001 se anuncia la visita de Fox a La Habana; paralelamente el gobierno cubano invita a un grupo de legisladores mexicanos, diputados federales y locales, los cuales visitarían Cuba unos días antes de la visita de Fox. Segundo, el proceso de toma de decisiones para la emisión del voto mexicano en la CDH-ONU, la forma de procesar las presiones por parte de Estados Unidos, el Congreso, el PAN y Cuba. Y tercero, los preparativos de la Cumbre sobre la Financiación del Desarrollo que tendría lugar en marzo de 2002, a la cual estaba invitado el líder cubano.

El 8 de enero de 2002 en la clausura de la Reunión de Embajadores de México, Castañeda plantea el dilema entre continuidad y cambio. “Unos quieren cambio y otros quieren continuidad. Todo esto dentro de la SRE.”<sup>900</sup> Este parecería ser el apotegma del sexenio, cambio o continuidad.

#### **- Legisladores y visita de Fox a Cuba.**

El 12 de enero llega una comitiva de 158 diputados federales y locales para visitar Cuba. La invitación, por parte de Ricardo Alarcón, presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, incluía boletos de avión y hospedaje para todos los visitantes. Esta visita inspiró grandes críticas en la opinión pública en México y amenazaba con contaminar la visita de Fox a sólo un mes de distancia. Se les pidió que esclarecieran ante la prensa el tema de la visita a Cuba y muy especialmente el asunto del financiamiento del mismo, ya que había declaraciones diferentes y confusas. Según Pascoe parecía que ocultaban algo, en realidad, “Cuba les había otorgado el avión y el alojamiento, pero no lo quisieron admitir ante la opinión pública porque no querían aparecer como un grupo legislativo –comprado-.”<sup>901</sup> En las pláticas con los legisladores, Pascoe responsabiliza a Zedillo por el deterioro de las relaciones con Cuba, ya que “tuvo la percepción de

---

<sup>900</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>901</sup> *Ibid.*, p. 258.

que se le había dado un trato especial e indebido a Carlos Salinas en Cuba”,<sup>902</sup> al aceptar su exilio ahí.

Los temas que les preocupaban a los legisladores eran: la llegada de los talibanes a la base de Guantánamo, “la sucesión de Fidel, la presencia de Salinas en Cuba, la posición de México en la CDH, la situación económica y el papel de la disidencia”.<sup>903</sup> Aunque en resumidas cuentas, lo que querían era tener un papel decisivo en la definición del voto de México en la CDH, como en el del año pasado. Como contexto de la visita de los legisladores se encontraba pendiente la definición del voto mexicano en Ginebra; la delegación estaba integrada por 80 miembros del PRI, 25 del PAN, 15 del PRD, ocho del PT y cuatro del PVEM.<sup>904</sup>

Otro tema que podría parecer aislado de esta miríada de incidentes y elementos de las relaciones bilaterales es el hecho de que el ex presidente Carlos Salinas vive en Cuba desde su auto impuesto exilio en 1994. Sin duda, aparecía como otro factor que pudiera contaminar la visita de Fox a la isla. En esas fechas, Carlos Salinas quería sacar de la cárcel a su hermano Raúl, lo cual consigue en 2005. A unos días de la visita de Fox, Pascoe le pide a Carlos Lage “que Salinas no esté en Cuba en el momento de la visita presidencial”. A lo que responde Lage “es complicado, pues no le podemos correr del país”.<sup>905</sup>

Estos hechos pueden ser interpretados como una búsqueda de influencia del gobierno cubano ante los legisladores, mismos que ya se habían manifestado contra un voto condenatorio sobre Cuba. Es importante mencionar que la Cámara de Diputados estaba controlada por el PRI, los cuales tienen y heredan la simpatía por el régimen de Castro.

#### *a) Visita de Fox a La Habana y los temas de tensión.*

A inicios del año, se inician los preparativos para la visita de Fox a La Habana los días 3 y 4 de febrero. Los temas recurrentes antes y durante la visita son: el voto de México en la Comisión de

<sup>902</sup> Alejandro Lelo de Larrea, “Daño Zedillo relación con Cuba: Pascoe”, *El Universal*, 12 de enero 2002; Roberto Garduño & Ciro Pérez Silva, “Visita de Fox a Cuba, gesto de fraternidad: Pascoe”, *La Jornada*, 11 de enero 2002.

<sup>903</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 259.

<sup>904</sup> *El Universal*, “Homenaje de diputados a José Martí”, 13 de enero 2002. En esa época me encontraba laborando en la Cámara de Diputados, como asesora. Al regreso de la comitiva, la percepción de los legisladores sobre Cuba y particularmente sobre la figura de Castro era muy favorable, volvieron encantados, y muchos de ellos convencidos que había que defender a Cuba de la política emprendida por el Ejecutivo, particularmente de Castañeda.

<sup>905</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 267.

DH, la Cumbre en Monterrey y una posible reunión con los disidentes. El tema prioritario de la visita para Fox era energía y la economía, además de no querer declaraciones conjuntas para así evitar en tener que hacer pronunciamientos con respecto a los derechos humanos.<sup>906</sup>

Para la visita de Fox, el Senado muestra ciertas reticencias, ante la contradicción de sus declaraciones frente al régimen de Cuba, en unas “elogiaba al régimen de Castro y en otras lo criticaba”.<sup>907</sup> El Senado llama al subsecretario para América Latina y el Caribe, Gustavo Iruegas para normar su criterio en cuanto a la pertinencia del viaje presidencial. En dicha comparecencia a los senadores les preocupaba que Fox se reuniera con los activistas cubanos, a lo que responde Iruegas que el presidente no tenía contemplado reunirse con la disidencia del país, a pesar de que había peticiones de algunas organizaciones.

Sobre esta visita y la reunión con los disidentes, el embajador Pascoe se encontraba confundido, ya que le habían cambiado la agenda varias veces. Además resultaba extraño que las reuniones del subsecretario Iruegas no incluían al embajador. Al parecer la secretaría de Relaciones Exteriores tenía una agenda propia que no le comunicaba al embajador. Además relata Pascoe que en una reunión con Vicki Huddleston, la Jefa de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana, le preguntó si Fox se reuniría con los disidentes, a lo cual Pascoe respondió que no, que ni Castañeda ni el presidente, ella contestó que “si no se reunía con los disidentes, -sus amigos de Washington se podrían molestar-”.<sup>908</sup> Que Estados Unidos apoyaría una resolución latinoamericana para la CDH-ONU y que la política de Bush hacia Cuba no cambiaría en un futuro inmediato.

Si bien la SRE le instruye al embajador mexicano por escrito informar a los grupos disidentes que no habría reunión con el presidente mexicano, la presión de Estados Unidos aumenta, así como la del PAN, para que existiera esta reunión. Un día antes de la visita, en una nota de *El Universal*, el subsecretario, Gustavo Iruegas descarta la posibilidad de que se realice una reunión entre el presidente y los disidentes. Sin embargo, en la misma nota, aparece una declaración del presidente del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, en cuanto a que “hay una magnífica disposición del presidente Fox de reunirse con la disidencia cubana y se harán las gestiones diplomáticas necesarias... es una petición, no una presión para que el Ejecutivo acepte reunirse”.<sup>909</sup> Esto sorprende al embajador

---

<sup>906</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>907</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 77.

<sup>908</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 263.

<sup>909</sup> José Luis Ruiz, Arturo Zárate & Alejandro Lelo, “Posible declaración de Fox por bloqueo a Cuba”, *El Universal*, 1 de febrero 2002.



Pascoe, quien reconoce que no se estaban realizando ningunas diligencias para ese efecto. Para el gobierno cubano, una reunión de Fox con los inconformes era prácticamente inaceptable.<sup>910</sup> Era claro que este tema en particular mostraba la falta de consenso entre las distintas fuerzas políticas en México. Esta solicitud representaba la presión del PAN a Fox.

Finalmente y después de tanta especulación la reunión tiene lugar. Castañeda se reúne con los disidentes en la Residencia mexicana, Fox estuvo escasos veinte minutos, saludó, ellos se presentaron y se fue. El embajador Pascoe no asistió a la reunión: “me negué porque se hizo a petición expresa de Washington, según me informó Iruegas”.<sup>911</sup>

Este hecho en realidad no tuvo repercusiones que fomentaran el deterioro de las relaciones, ya que la visita es calificada como “todo un éxito político a pesar del tema de los disidentes”.<sup>912</sup> Castro acompañó a Fox la mayor parte del recorrido y parecería haber sido cordial. De hecho, a unas horas de la reunión de Fox con los disidentes, Pascoe le pregunta a Castro su opinión sobre la visita, a lo que respondió: “Nada va a estropear esta visita”.<sup>913</sup>

En las notas que publica Pascoe sobre la reunión entre los mandatarios muestran los temas de interés de ambas partes. En ella, Vicente Fox agradece el apoyo de Cuba por lo del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas. Y además aclara que en la Comisión de DH de la ONU, México no va a apoyar ni promover alguna resolución que sea como la del año pasado; a lo que Castro respondió, “qué bueno, eso nos tranquiliza”. Ahí mismo Castro le pregunta a Fox cómo van los preparativos de la reunión de la ONU en Monterrey en marzo y Fox responde, “lo comentaremos después”; Fidel: “¿por qué? si estamos tan a gusto aquí, hablando con franqueza”. Fox cambió el tema. Según Pascoe se sabía que había presiones estadounidenses para lo de Ginebra y para la Cumbre sobre la Financiación para el Desarrollo que convocó la ONU y que tendría lugar en Monterrey, México. Pero la delegación mexicana no quiso tratar ahí el tema francamente.

En una reunión alterna entre los dos cancilleres, Felipe Pérez Roque y Jorge G. Castañeda se habló sobre el voto en la CDH-ONU para 2002. El canciller mexicano se comprometió a que “México no patrocinará ni copatrocinará ni presentará proyecto alguno de resolución sobre los derechos humanos en Cuba”; en todo caso, dijo, “se asumirá una posición similar a la del año pasado, que

<sup>910</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 77-78.

<sup>911</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 274.

<sup>912</sup> *Ibid.*

<sup>913</sup> *Ibid.*

fue de abstención.”<sup>914</sup> El canciller Pérez le confesó que este tema es preocupante para ellos ya que constituye la última justificación para el bloqueo comercial impuesto por Estados Unidos.<sup>915</sup>

Ahí se habló también sobre la visita “por invitación” de más de cien parlamentarios mexicanos en vísperas de la visita de Fox. Castañeda “expresó que ese gesto no era bienvenido por el gobierno del presidente Fox y subrayó que este tipo de acciones no favorecen la buena relación entre los países, toda vez que fue totalmente inoportuna.”<sup>916</sup> Pérez Roque se justificó diciendo que esa invitación ya estaba programada, desde antes de que se confirmara la visita de Fox. El problema con esa visita es que muy temprano en su gobierno, Fox estaba presentando problemas para gobernar,<sup>917</sup> ante la férrea oposición de los partidos políticos en el Congreso. De hecho el secretario de Gobernación, Santiago Creel le había confesado a Pascoe que “no habían calculado el grado de dificultad que se tendría a la hora de gobernar, para lograr el programa de gobierno sin mayoría en el Congreso, dentro de un régimen presidencialista”.<sup>918</sup>

De regreso a México, el presidente Fox lee una declaración sobre sus impresiones de la visita, en la cual dice que le había entregado una lista a Fidel Castro con la petición de que se revisaran los casos de seis cubanos encarcelados.<sup>919</sup> No obstante, esta declaración es desmentida por Castro, ya que afirma que Fox nunca la entregó una lista. Alguno de los dos estaba mintiendo. Aunque Pascoe asegura que Castañeda le había dicho que la reunión *tête à tête* de los dos presidentes, Fox consideró ya mucha insistencia que además de pedirle un “gesto” aboliendo la pena de muerte, entregarle la lista.<sup>920</sup> Este tipo de contradicciones comienzan a minar la confianza entre los dos mandatarios.

#### b) El “guaguazo”.<sup>921</sup>

Semanas más tarde de la visita, la tensión llegaba a una nueva etapa cuando una veintena de cubanos (dos gravemente heridos) se introducen en la embajada mexicana, estrellando un camión

<sup>914</sup> José Luis Ruiz, “Mejoran lazos con Cuba”, *El Universal*, 4 de febrero 2002.

<sup>915</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 282.

<sup>916</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>917</sup> Marco Durán [et al], “Fox, sin margen de maniobra”, *El Universal*, 15 de enero 2002.

<sup>918</sup> Ricardo Pascoe, *ibid.*, p. 212.

<sup>919</sup> Jorge Teherán, José Luis Ruiz, “Intercede Fox ante Castro por 6 disidentes recluidos”, *El Universal*, 5 de febrero de 2002; *La Jornada*, “Se reunió Fox con disidentes; pidió a Castro revisar casos de cubanos presos”, 5 de febrero 2002, <http://www.jornada.unam.mx/2002/02/05/003n1pol.php?origen=index.html>, consultado enero 2011.

<sup>920</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 290-291.

<sup>921</sup> “Guagua” es el nombre con el que se le conoce coloquialmente a los camiones de pasajeros en Cuba.

de pasajeros contra las rejas. Esto producto de una declaración manipulada por Radio Martí,<sup>922</sup> hecha por Castañeda en Miami, al inaugurar un centro cultural mexicano el 26 de febrero de 2002. En su declaración Castañeda decía “que las puertas del centro cultural estaban abiertas para todos los amigos latinoamericanos”.<sup>923</sup> Lo transmitido por la estación de radio fue que “las puertas de la embajada de México en Cuba están abiertas a todos los cubanos” tejida con la afirmación de Castañeda de que: “habían concluido las relaciones con la Revolución cubana y se iniciaban las relaciones con la República de Cuba.”<sup>924</sup> La repetición de esta mezcolanza durante toda la mañana del 27 de febrero, según Pascoe “produjo una falsa percepción en un segmento de la población cubana radicada en La Habana, en el sentido de que se habían roto las relaciones diplomáticas entre los dos países y que en consecuencia, la representación diplomática de México en Cuba habría abierto sus puertas a toda persona interesada en emigrar”.<sup>925</sup>

En un Informe Confidencial el embajador Pascoe al secretario Castañeda, relata los hechos y hace un análisis muy completo sobre quién podría estar detrás de esto. La información apuntaba a que no lo habían hecho de *motu proprio*. Las palabras del canciller, tergiversadas por Radio Martí provocaron una tensión diplomática. El embajador Ricardo Pascoe no se encontraba en esos momentos de La Habana y el subsecretario Gustavo Iruegas tuvo que ir a buscar una salida diplomática. Una vez de vuelta el embajador, juntos negociaron con las autoridades cubanas la forma del desalojo. Se pidió directamente al presidente Castro que la operación fuera realizada con la menor violencia posible, que los efectivos no portaran armas y que no habría cargos penales contra los “invasores”. La crisis se disolvió en la madrugada del 1º de marzo por las fuerzas cubanas, que entraron de manera pacífica y sin portar armas. Algunos de los invasores fueron encarcelados y un grupo de opositores al régimen de Castro en Miami realizaron una huelga de hambre frente a las instalaciones del consulado mexicano, solicitando que México intercediera para liberar a los presos.<sup>926</sup>

Las dos opciones posibles de los autores intelectuales del incidente sólo podrían ser, o el exilio en Miami o el gobierno de Castro. Según diplomáticos acreditados en La Habana desecharon la

<sup>922</sup> Radio Martí es un portal que ofrece noticias alternativas a las que se publican en los medios oficiales de Cuba. Esta en clara oposición al régimen de Castro. <http://www.martinoticias.com/conocenos/> consultado junio 2011.

<sup>923</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 80.

<sup>924</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 307. Se buscó en los diarios de Miami estas declaraciones, aunque no pudieron ser encontradas. Sin embargo, todos los autores consultados las citan de esta manera, Covarrubias, Velázquez, Pascoe, etc.

<sup>925</sup> Ricardo Pascoe, *ibid.*, p. 307.

<sup>926</sup> *Ibid.*, p. 308-319.

posibilidad de que haya sido desde Cuba. Si este incidente fue operado desde Miami, el objetivo claro era provocar un distanciamiento entre México y Cuba luego de la exitosa visita de Fox.

El análisis interpretativo de Pascoe es que:<sup>927</sup> 1) los medios internacionales sabían con anticipación que algo sucedería en la embajada de México, ya que se encontraban una centena de personas arremolinadas afuera de la embajada antes de la invasión; 2) los servicios de inteligencia cubanos tenían conocimiento de la situación; 3) los refuerzos para proteger la embajada tardaron mucho; 4) el autobús que se impactó contra la embajada tenía un conductor muy hábil por las maniobras que tuvo que hacer, asumiendo que no era un personaje espontáneo; 5) las fuerzas de seguridad cubana despojaron del material gráfico a los periodistas que presenciaron los hechos; y 6) la mayoría de los intrusos pertenecían a la misma zona de la ciudad, lo cual implica que el rumor haya sido sembrado sólo en esa región, toda vez que no se presentó un solo caso de gente que habitara en otro lugar.

Según el embajador, este episodio, ya sea que haya sido organizado por La Habana o por Miami arroja las siguientes conclusiones:<sup>928</sup> 1) cuestionar la estrategia de Castañeda en su acercamiento a Miami; 2) galvanizar a los sectores mexicanos afines a su régimen en contra de la figura política del secretario de Relaciones Exteriores; 3) complicar la situación política de Castañeda en México; 4) neutralizar cualquier descontento de Fox; 5) afirmar la imagen de dignidad del régimen de Castro y la ilusión de omnisapiencia [sic.] de su persona al interior del país; y 6) crear la ficción de que la exoneración que hace Castro a Castañeda sobre su responsabilidad en el asunto, convierte a Castro en una especie de factor de supervivencia política de Castañeda.

En ese momento, Castañeda enfrenta una difícil situación interna, ya que se encuentra recibiendo ataques muy fuertes de los legisladores, particularmente del PRI y del PRD. Es así que el gobierno de Castro emprende una serie de estrategias a partir de este incidente:<sup>929</sup> 1) disminuir y golpear al secretario Castañeda en cuanto foro y ocasión, y neutralizar la figura presidencial mexicana bajo un discurso de pretendido respeto y complacencia, cuando en realidad se le subestima y considera como alguien desinteresado de la política exterior y altamente dependiente de su secretario; 2) mantener el tema cubano vivo en la agenda política nacional, valiéndose de los siguientes instrumentos: a) una campaña permanente en los medios de comunicación, estableciendo claramente como prioridad su acción hacia el poder legislativo y los tres partidos más

<sup>927</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 324-326. Citado por Rafael Velázquez, "Modelos de análisis de política exterior...", *loc cit.*, p. 82-84.

<sup>928</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 326-327.

<sup>929</sup> *Ibid.*, p. 327-328.

significativos: PAN, PRI y PRD; b) aprovechamiento de la falta de coordinación interinstitucional mexicana para “secuestrar” la relación bilateral; c) neutralizar a la embajada de México como interlocutor válido; y d) buscar el apoyo, por todos los medios posibles, del sector mexicano de opinión favorable al régimen cubano.

Finalmente en su informe, Pascoe sugiere que se revise la estrategia de México hacia Cuba: “Dada la animadversión demostrada por el régimen de Fidel Castro hacia el canciller Castañeda, la cada vez menos velada intromisión de Cuba en la vida política mexicana y la evidente descalificación del embajador de México por el propio presidente Castro.”<sup>930</sup>

Después de estos eventos, Ricardo Pascoe redacta una carta de renuncia al presidente Vicente Fox, misma que no envía, aunque es pertinente citarla ya que en ella se evidencia la visión y posición del embajador mexicano con respecto a las relaciones México-Cuba. En ella manifiesta su oposición a la estrategia del gobierno de México de priorizar el intercambio con la disidencia cubana que con el mismo gobierno de Cuba. Ahí reitera que:

Cuando México se relaciona con Cuba, ello habla más de nuestra relación con Estados Unidos que de la que se tiene con la misma Cuba. El problema número uno de la seguridad nacional que tiene México se refiere a nuestra vulnerabilidad política y económica hacia Estados Unidos. Es demasiada la integración económica y excesiva subordinación política. Pensar que se puede saciar la sed de Estados Unidos es inútil: es un país insaciable, y no da nada a cambio... Votando contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra no resolverá ningún asunto interno en Cuba, pero sí hará que nuestro país pierda el honor, aunque se gane el aplauso interesado del poder norteamericano.<sup>931</sup>

Los diplomáticos adquieren, como individuos, una extraordinaria influencia. Ya que las relaciones entre los Estados, las hacen los individuos, como lo estipula el epílogo de este capítulo. Según Smith Simpson,<sup>932</sup> “la personalidad, el carácter, el aprendizaje y la intuición de qué hacer y cuándo determinan el papel del diplomático.” Como individuo, y no siempre como representante del gobierno, su decisión esta sujeta a una mala interpretación, ya sea por la diversidad cultural o psicológica (por no agregar la lingüística), por lo que esta obligado a moverse con un cuidado especial. Esto es lo que transmite el texto de Ricardo Pascoe, esa dificultad de moverse entre los intereses de dos países que se encuentran en conflicto, tratando de mediar y disminuir las tensiones.

---

<sup>930</sup> *Ibid.*, p. 329.

<sup>931</sup> *Ibid.*, p. 332.

<sup>932</sup> Smith Simpson, “The Nature and Dimensions of Diplomacy”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 380, -Resources and Need of American Diplomacy-, noviembre 1968, p. 136-137.

## B. Rompimiento *de facto* de las relaciones bilaterales.

Para este año, la relación bilateral parecería ser una fuente inagotable de conflictos. Al término de la participación oficial de Fidel Castro en la Cumbre para la Financiación del Desarrollo, declaró que tenía que abandonar la Cumbre, dado que su presencia había “creado una situación especial”. De inmediato comenzaron a correr rumores y especulaciones en el sentido de que el gobierno mexicano le había pedido a Castro que se retirara de la Cumbre, para no disgustar a Bush, quien llegaba ese mismo día. De hecho *La Jornada* en su primera plana publica que “Fox orilla a Castro a salir de la Cumbre”.<sup>933</sup> En esa misma nota, Castañeda niega que haya habido presión de Estados Unidos, aunque ni Castañeda, ni el representante de Washington estuvieron presentes durante el discurso de Castro.

Oficiales cubanos confirmaron la versión, pero no ofrecieron evidencia. Sólo Ricardo Alarcón, el líder parlamentario cubano contestó: “Pregúntenle a Bush. Pregúntele a Condoleezza.” Surgieron distintas interpretaciones, entre ellas que: “el presidente Bush había condicionado su presencia en la Cumbre a que no estuviera en ningún momento en su presencia el líder cubano. Una breve declaración, un día antes, de la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, adquiría un nuevo sentido: “No se sorprendan, si en Monterrey no se cruzan los caminos de Bush y Castro”.<sup>934</sup>

Por su parte, la SRE pedía que se presentaran pruebas. Los legisladores mexicanos solicitaron a Castañeda comparecer ante el Congreso con el fin de explicar el origen del asunto. Castañeda se negó, lo que generó mayor tensión entre la SRE y el Poder Legislativo.<sup>935</sup> Como lo señala, Velázquez el asunto del voto en Ginebra seguía pendiente. El gobierno no anunció la intención de su voto hasta momentos antes y eso creaba incertidumbre. Una parte de la sociedad pedía a Fox la

<sup>933</sup> Blanche Petrich [et al.], “Orilló Fox orilla a Castro a dejar la Cumbre; Bush llegó más tarde”, *La Jornada*, 22 de marzo 2002.

<sup>934</sup> *Ibid.*

<sup>935</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior..., *loc cit.*, p. 82. Castañeda no se niega a comparecer, sino que se niega a hacerlo antes del voto en Ginebra. Según una nota de *El Universal* del 9 de abril de 2002, Castañeda se reúne en la SRE con los líderes de las bancadas. Ahí Castañeda explica que no puede ir a comparecer al Congreso hasta después de la sesión en Ginebra, a lo que el legislador del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Bernardo de la Garza espetó, “¿Tiene algún sentido la reunión después de Ginebra?” Castañeda respondió que había otros muchos temas que se debían de tratar. Para el líder del PRD, Martí Batres, el encuentro en la Cancillería lo calificó de un agravio al Poder Legislativo. Ahí el De la Garza explicó que Castañeda se había comprometido a no proponer ningún planteamiento en cuanto a los derechos humanos de Cuba. Aunque reconoció Castañeda que si otro país lo propone se tendría que conocer primero la resolución para poder emitir un voto. También trascendió que enviados por el presidente nacional del PRI, Roberto Madrazo, se entrevistaron el fin de semana con el presidente Castro en Cuba. Jorge Teherán, “Garantiza Castañeda no promover voto contra Cuba”, *El Universal*, 9 de abril 2002.

abstención, el mismo Senado vuelve a presentar un punto de acuerdo, aprobado sin discusión el 9 de abril, en el cual pide que se instruya a la delegación mexicana, que participa en la 58 sesión de la CDH-ONU, que México emita su voto preservando los principios de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.<sup>936</sup>

En esa misma tesitura de enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, es negado, por primera vez, el permiso para que Vicente Fox realizara una gira de trabajo en Estados Unidos y Canadá. La razón es que los legisladores de oposición no consideran correcta la política exterior que lleva a cabo el gobierno. La senadora del PRI, Silvia Hernández argumentó: “el presidente no ha informado al Congreso sobre el acuerdo que firmó con Estados Unidos, llamado Fronteras Inteligentes; no defendió los derechos de los migrantes tras el fallo de la Corte y no ha explicado los resultados de la cumbre de Monterrey”.<sup>937</sup> Los senadores del PAN defendieron a Fox y calificaron éste ejercicio de poder, como “una manera grotesca de obstaculizar el ejercicio presidencial”. (Ver Capítulo 1. Negativa de los Viajes) Recordemos el estudio realizado por Juan Antonio Le Clercq,<sup>938</sup> donde analiza “la forma en que la capacidad de veto del Legislativo en el ámbito de las políticas públicas se ejerció en materia de política exterior. La selección del caso ejemplifica la forma en que el Poder Legislativo ejerce en los hechos una capacidad de veto e influencia creciente ante el gobierno, a pesar de que constitucionalmente sus facultades son muy limitadas y que las principales definiciones y la conducción de la política misma corresponde exclusivamente al Ejecutivo.” Queda demostrado que el catálogo de vetos con los que cuenta el Congreso son mucho más amplios que sólo la aprobación de nombramientos de embajadores, la ratificación de tratados internacionales y la asignación de presupuesto en la materia. Es decir, el Congreso mexicano toma una relevancia en su papel de contra poder, sobre todo a partir de que la administración de Fox “gobierna” sin mayoría en el Congreso. La falta de oficio político lleva a Fox a enfrentarse al cuerpo legislativo en vez de evitar conflictos y construir acuerdos. Es aquí que el Congreso ejerce, por primera vez su función, aunque llevándola al extremo, logrando definir las políticas o simplemente evitar que el Ejecutivo se desvíe del curso de acción marcado por la “tradición”.

<sup>936</sup> Senado de la República, “Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Derechos Humanos, el punto de acuerdo sobre la propuesta presentada por el senador Marcos Carlos Cruz Martínez, en la sesión del pasado 3 de abril”, *Gaceta Parlamentaria*, # 49, jueves 11 de abril de 2002, 2º periodo ordinario. Citado por Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 83.

<sup>937</sup> Juan Arvizu & Fabiola Guarneros, “Veto a Fox; denuncia bloqueo”, *El Universal*, 10 de abril 2002.

<sup>938</sup> Juan Antonio LeClercq Ortega, *Instituciones, capacidades de veto y cambio político: el caso de la política exterior mexicana*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009, p. 132.

a) *“Comes y te vas.”*<sup>939</sup> *intercambio del voto por el ridículo internacional.*

Velázquez señala que el proceso de toma de decisión hacia la isla estaba concentrado en sólo Castañeda y Fox y rara vez consultaban a otros actores las diferentes alternativas para normar su criterio. Al embajador mexicano en Cuba difícilmente le pedían opinión en los temas más sensibles de la relación. Pero para definir el voto en la CDH-ONU de este año, Pascoe fue llamado a acompañar al presidente Fox en una gira por Costa Rica.<sup>940</sup> Según Pascoe, Jorge Castañeda estaba convencido de votar a favor de la resolución uruguaya, “que es, en honor a la verdad, una recomendación y no una condena a Cuba”.<sup>941</sup> El pequeño texto de la resolución, dice a la letra: “El Consejo Económico y Social (ECOSOC), tomando nota de la resolución 2002/18 de la Comisión de Derechos Humanos, del 19 de abril de 2002, toma la decisión de pedir al Alto Comisionado Derechos Humanos de las Naciones Unidas que tome las medidas necesarias y envíe un representante personal, con el fin de buscar la cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de la ONU y el gobierno de Cuba en la implementación de la resolución 2002/18.”<sup>942</sup>

El embajador mexicano no estaba de acuerdo y proponía la abstención, y expuso su postura diciendo que no le importaba el momento político coyuntural, sino la ubicación de México en el largo plazo. “Me parece que un voto a favor nos va a distanciar de una posibilidad de seguir influyendo en el curso de la transformación de Cuba.”<sup>943</sup> Castañeda no se convenció de ello pero le explicó que algunos intelectuales que han defendido al gobierno de Fox, en su política exterior no entenderían una abstención. Sin embargo, agregó que podría buscar la forma de convencer al gobierno –americano- para que entienda por qué una abstención mexicana. “Nos deben unas...” dijo el canciller. Y en efecto, les debían unas... sin acuerdo migratorio, con fronteras inteligentes, cediendo ante los estadounidenses, entendiendo su nueva agenda internacional. ¿Es que en realidad Castañeda quería cobrar el favor al gobierno de Bush para cubrir al régimen de Castro?

Y es entonces que a pesar de que Castañeda y Fox en sus respectivas reuniones con sus homólogos cubanos los primeros días de febrero, donde se comprometieron, de palabra, a no promover ni presentar, ni apoyar resoluciones (como las del año pasado)... El 19 de abril de 2002, el gobierno

<sup>939</sup> Esta es una crónica que el periodista Carlos Marín hace de la revelación de la conversación entre Fox y Castro, luego de que le pide que asista a la Cumbre, dé su discurso y se vaya después de la comida. En realidad el presidente Fox, nunca le dice “comes y te vas”, aunque así se popularizó.

<sup>940</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 84.

<sup>941</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 347.

<sup>942</sup> ONU, “Commission on Human Rights. Report of the Fifty-Eight Session”, 18 de marzo – 22 de abril 2002, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/sessions/58/index.htm> consultado marzo 2009.

<sup>943</sup> Ricardo Pascoe, *ibid.*, p. 347.



de Fox vota a favor de una resolución que presenta el gobierno de Uruguay, en la 58 sesión de la CDH-ONU. Pese a todas las posiciones adversas a un voto de “condena” a Cuba, se emite, por primera vez en la historia, un voto de México a favor de la resolución. Las represalias o venganza, como se prefiera, no se dejaron esperar; y ahí salió a la luz la razón por la cual el presidente Fidel Castro “tuvo” que salir de la Cumbre en Monterrey precipitadamente.

Tres días después del voto en Ginebra, Fidel Castro hace pública una grabación de su conversación con Fox antes de la Cumbre en Monterrey. En ella según Pascoe, “se escucha a un cubano hábil y mañoso y un mexicano ingenuo y con poco tacto.”<sup>944</sup> Hubo muchas interpretaciones de la conversación, pero lo que más prevaleció en los medios es la forma en la que evidenciaba a Castañeda y Fox, como unos mentirosos frente a la opinión pública, luego que habían negado públicamente que no le habían pedido a Castro abandonar la Cumbre; en clara sumisión a las peticiones de Washington.

En la declaración política que hace Fidel Castro<sup>945</sup> acompañada de la publicación de la llamada telefónica, el líder cubano inicia: “Mi renuencia a presentar las pruebas de lo ocurrido en Monterrey, que me obligó a retirarme el mismo día de mi discurso en la Cumbre, se debía a que el señor Castañeda había arrastrado en su descocada aventura al presidente Vicente Fox. No podía revelarlas sin implicar al propio Jefe de Estado mexicano.” La revelación de la conversación se hace en represalia por el voto mexicano a favor de la resolución, aunque lo acepta en su declaración. ¿Si México hubiera votado en contra o la abstención (la cual ya esperaba Castro) no se hubiera revelado la conversación? Muy probablemente no. La grabación estuvo guardada esperando el mejor momento político, y ese era el que contraviniera los intereses de Cuba.

El 19 de marzo, Fidel Castro decide de última hora asistir a la Cumbre y le envía una carta a Fox en la que le explica que sí asistiría. Fox recibe la carta a escasas 24 horas de la llegada de Castro a Monterrey, la participación de Cuba estaba prevista para el 21 de marzo. Fox le llama unas horas después y le confiesa que de última hora esta sorpresa sí lo pone en una buena cantidad de problemas. Castro le reclama que él esta en todo su derecho de asistir a la Cumbre y lo amenaza diciendo: “no me vaya a pedir que no vaya porque eso daría lugar a un escándalo mundial”. Fox busca una salida, digamos “logística” y le pide que este el menor tiempo posible en México. Castro

---

<sup>944</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>945</sup> Declaración Política de Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba. La Habana, 22 de abril 2002, [http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2002/FC\\_220402.htm](http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2002/FC_220402.htm) consultado mayo 2005.

parece entender la situación diciendo irónicamente que él entiende muy bien “que el mundo tiene dueños”, y que esta en la mejor disposición de hacer “lo que usted ordene”. Al mismo tiempo le recuerda a Fox que no fue el gobierno de México quien lo había invitado, sino la ONU; pero que en reconocimiento al anfitrión, él hará lo que pueda para “que le salgan bien las cosas”. Así convienen que Castro llegue, participe y asista a la comida, en donde Fox le propone sentarse a su lado, pero que después se vaya.<sup>946</sup> De aquí nació el “comes y te vas”, luego de una crónica que hiciera del asunto el periodista Carlos Marín,<sup>947</sup> ya que en la conversación nunca se utilizan esas palabras exactas, pero que resumen la petición de Fox. La conversación revela las complacencias del gobierno mexicano ante Estados Unidos.<sup>948</sup> Era obvio que la política exterior de Fox frente a Cuba era producto de las presiones externas, en contraposición con las internas.

En la declaración de Castro acusa a Castañeda de haber concebido y fraguado con Washington la resolución de Ginebra, en clara violación a lo acordado en La Habana durante la visita de Fox. Esta versión es confirmada por el embajador mexicano quien en entrevista con el embajador francés en La Habana, Jean Levy, le comenta la extrañeza de su cancillería frente Castañeda. “En enero Jorge les anunció que él había redactado el documento de condena a Cuba. Que él lo cabildeó y que ante el voto aprobatorio, le llamó al canciller francés para agradecer su apoyo.”<sup>949</sup> Ahí Pascoe percibe que “a los franceses les extraña la feliz (y francamente ingenua) subordinación mexicana a Washington.”

Al final de su declaración, Fidel Castro vaticina que con esta revelación “las relaciones diplomáticas se podrán romper, pero los vínculos fraternales e históricos entre los pueblos de México y Cuba serán eternos.”<sup>950</sup> Las reacciones no se dejan esperar, la presidencia en México calificó la publicación como una “ofensa”<sup>951</sup> ya que al inicio de la conversación, Fox le pide a Castro que ésta quede entre ellos dos, a lo cual accede el líder cubano. El Congreso mexicano demanda el “juicio político” contra el secretario Castañeda y calificó a la administración de Fox de

---

<sup>946</sup> Fidel Castro, *ibid.*

<sup>947</sup> Entrevista a Carlos Marín, por José Antonio Fernández, 10 de junio 2009, [http://www.canal100.com.mx/telemundo/entrevistas/?id\\_notas=8222](http://www.canal100.com.mx/telemundo/entrevistas/?id_notas=8222) consultado junio 2011.

<sup>948</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 86.

<sup>949</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 357.

<sup>950</sup> Declaración Política de Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba. La Habana, 22 de abril 2002, [http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2002/FC\\_220402.htm](http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2002/FC_220402.htm) consultado mayo 2005.

<sup>951</sup> Blanche Petrich & Gerardo Arreola, “Presidencia califica de “ofensa” que se hiciera público el diálogo telefónico”, *La Jornada*, 23 de abril 2002.

“entreguista y subordinada a los intereses de Estados Unidos”.<sup>952</sup> Pese a esta guerra de acusaciones, presidencia anuncia que en una encuesta realizada, el 62% de los mexicanos acepta la posición del gobierno.<sup>953</sup> A pesar de que las relaciones bilaterales se encontraban evidentemente al borde de la ruptura, el vocero de la presidencia, Rodolfo Elizondo lee un comunicado en el que afirmaba la no ruptura.<sup>954</sup> Sin embargo, el ambiente en embajada mexicana era de franco distanciamiento, se cancelaron muchas actividades, pero el gobierno de Castro no daba señales de querer romper en realidad. De hecho después del voto, Cuba rompe con Uruguay, lo que muy probablemente disminuye el fervor hacia México. ¿Podía Castro romper con dos países latinoamericanos el mismo día?

Finalmente se confirman las presiones de Washington al gobierno de Fox, en una entrevista que da Castañeda al diario *Reforma*, (que cita Velázquez), aclara que “funcionarios de Washington presionaron a México para que Bush y Fidel no se encontraran durante la Cumbre de Monterrey”.<sup>955</sup> Y según Pascoe, el Departamento de Estado buscó promover una “ruptura de relaciones diplomáticas entre ambas naciones”.<sup>956</sup> Curiosamente el embajador mexicano, pese a toda esta tensión se mantiene en el puesto durante seis meses más, enfrentando la miríada de declaraciones y confrontaciones. El embajador mexicano mostraba una visión contraria al gobierno federal. Tal vez el no rompimiento oficial de las relaciones se debía a que el gobierno de México no quería asumir o reconocer que en efecto eso era lo que buscaba con la crisis.

Por órdenes de la cancillería, las actividades de la embajada en Cuba disminuyen a su mínima expresión. A lo que Pascoe califica de ruptura *de facto* más no *de jure*<sup>957</sup>, es decir ruptura de relaciones diplomáticas, de actividades culturales, de intercambio académico, etc., pero no oficial, ya que los embajadores de ambas naciones permanecieron en sus puestos.

El ambiente que prevalecía en la embajada era desolador, y como tiro de gracia, se informa que las festividades del 15 de septiembre (2002) se anulaban en todas las representaciones diplomáticas mexicanas. El argumento era la falta de presupuesto, aunque se comprobó que más tarde la anulación sólo concernía a la embajada en Cuba. Ante su negativa, la cancillería nuevamente

---

<sup>952</sup> Andrea Becerril, “Fox es el mejor ejemplo de entreguismo y subordinación”, *La Jornada*, 23 de abril 2002. Citado por Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *ibid.*, p. 86.

<sup>953</sup> José Luis Ruiz, “Apoyan mexicanos postura del gobierno sobre Cuba”, *El Universal*, 23 de abril 2002.

<sup>954</sup> Presidencia de la República, “Comunicado de prensa 02004422/02, 22 de abril de 2002. Citado por Rafael Velázquez, *ibid.*

<sup>955</sup> *Ibid.*

<sup>956</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 415. Citado por Rafael Velázquez, *ibid.*

<sup>957</sup> Ricardo Pascoe, *ibid.*, p. 368.

amenaza al embajador con una auditoría interna en caso de no apegarse a lo que se le ordenaba. Finalmente, se le informa a Pascoe que el presidente daba por terminada su misión en La Habana. Y de esta manera, en caso de mejorar las relaciones entre los dos países se podría señalar a Pascoe como el culpable.

Un asunto que queda en el fondo de la crisis es la acusación de algunos partidos políticos de oposición de que Fox había recibido financiamiento de parte de los cubanos exiliados en Estados Unidos para su campaña electoral. El objetivo era buscar desprestigiar a Fox y así restarle votos al partido gobernante. Incluso, Pascoe señala que Castañeda sabía de ese financiamiento externo ilegal, por lo que se puede explicar el acercamiento que tiene el gobierno de Fox con estos grupos de cubanos en el exilio. Finalmente el tema sólo queda en acusaciones retóricas, nunca se presentaron pruebas concretas y para el 2003, la relación bilateral cae en una tensa calma.<sup>958</sup>

*b) La intervención de Cuba y el retiro de embajadores.*

En enero de 2003, el gobierno mexicano intenta relanzar la relación con Cuba. La renuncia del canciller Castañeda y el envío de una nueva embajadora a La Habana, Roberta Lajous, quien cuenta con una sólida carrera diplomática, permite vislumbrar algunas señales de recuperación bilateral. Pero en la primavera de ese año, México vota nuevamente a favor por la resolución en la 50 sesión de la Comisión de Derechos Humanos, esta vez la reacción del gobierno de Castro es más “ligera”, aunque con algunas críticas en la prensa oficial. En la resolución finalmente nombra a un representante personal del Alto Comisionado de Derechos Humanos y pide al gobierno de Cuba recibirlo conforme lo que marca la resolución 2002/18.<sup>959</sup>

El gobierno mexicano continua negando que haya enfriamiento y afirma que las diferencias han sido superadas.<sup>960</sup> El nuevo canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez declara que busca un acercamiento con el gobierno de Fidel Castro, aunque encuentra una oposición sistemática.<sup>961</sup> Pero en señal de buena voluntad, el gobierno mexicano vota como cada año lo hace en la Asamblea

<sup>958</sup> Rafael Velázquez, “Modelos de análisis de política exterior...”, *loc cit.*, p. 88.

<sup>959</sup> ONU, “Commission on Human Rights. Report of the Fifty-Ninth Session”, 17 de marzo – 24 de abril 2003, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/sessions/59/index.htm> consultado marzo 2009.

<sup>960</sup> Ariadna García, “Niega Derbez una ruptura con Cuba”, *El Universal*, 22 de abril 2003.

<sup>961</sup> Ariadna García, “Buscará Derbez reunirse con Castro”, *El Universal*, 2 de julio 2003.

General de la ONU contra el bloqueo económico a Cuba.<sup>962</sup> Es así que a finales del año los dos cancilleres, Derbez y Felipe Pérez Roque se reúnen en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santa Cruz, Bolivia, donde inician los primeros contactos con el fin de normalizar los lazos.<sup>963</sup>

Sin embargo, el mayo de 2004, el nivel de las relaciones entre los dos gobiernos de México y Cuba llegan a su nivel más bajo en toda la historia de los nexos bilaterales, pues se generó una situación que equivalió, en la práctica, a una ruptura de relaciones con todas sus implicaciones, excepto la cesación de los vínculos comerciales. El voto de México en la 60 Sesión de la Comisión de Derechos Humanos es nuevamente a favor de la resolución que pide a Cuba aceptar al representante de la Comisión, pero al mismo tiempo: “deplora los acontecimientos ocurridos el año pasado en Cuba en relación con veredictos pronunciados contra disidentes políticos y periodistas, según se ha dado a conocer a nivel internacional”.<sup>964</sup>

La relación bilateral da un nuevo giro hacia la tensión cuando a finales de marzo 2004, es detenido el empresario mexicano de origen argentino, Carlos Ahumada en La Habana.<sup>965</sup> Ahumada es buscado por las autoridades mexicanas a causa de un fraude que implica a miembros del PRD y a funcionarios del gobierno del Distrito Federal en México, gobernado por Andrés Manuel López Obrador, miembro del PRD y en la época un fuerte candidato a la presidencia para las elecciones del 2006. La información en los medios señalan que Fidel Castro pudiera tener un fuerte interés por retener a Ahumada en territorio cubano, con el fin de forzar al gobierno mexicano a abstenerse en su voto en Ginebra en esos días.<sup>966</sup> Los medios acusan al gobierno de Cuba haber tardado once días en informar al gobierno mexicano de su captura. A pesar del chantaje, el gobierno mexicano no cede a la presión y vota como desde 2002 a favor de la resolución.

El resultado de esta acción es que el gobierno de Castro ejerce dos acciones: primero, sucede la sorprendente deportación de Ahumada antes del proceso formal de extradición y sin, nuevamente,

---

<sup>962</sup> *El Universal*, “Condena la ONU el embargo a Cuba”; “Insiste ONU en poner fin al embargo comercial a Cuba”, 5 de noviembre 2003.

<sup>963</sup> José Luis Ruiz, “México y Cuba se reencuentran”, *El Universal*, 15 de noviembre 2003.

<sup>964</sup> ONU, “Commission on Human Rights. Report of the Fifty-Ninth Session”, 15 de marzo – 23 de abril 2004, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/sessions/60/index.htm> consultado marzo 2009.

<sup>965</sup> Francisco Gómez, “Capturan a Ahumada en Cuba; sería extraditado”, *El Universal*, 31 de marzo 2004; “Cuba guarda silencio sobre arresto del empresario: PGR”, *El Universal*, 1º de abril 2004.

<sup>966</sup> “Negocian México y EU el voto por Cuba”, 14 de abril 2004; “Insta Fox a no olvidar corrupción en el GDF”; “Acusa EU a Cuba de acoso en Ginebra”, *El Universal*, 17 de abril 2004; “Tarda Cuba 11 días en informar de captura”, 20 de abril 2004. Todas fuentes de *El Universal*.

informar a las autoridades mexicanas.<sup>967</sup> Segundo, en el discurso de Fidel Castro del 1º de mayo, el dirigente cubano lamentó que el “prestigio e influencia” ganados por México con su política exterior “hayan sido convertidos en cenizas”. Y lo más “humillante para México fue que las noticias relativas a su votación en Ginebra, tanto el día 17 como el 22 (de abril), eran anunciadas desde Washington”.<sup>968</sup> El presidente cubano reprocha a los siete países latinoamericanos que respaldaron el proyecto sobre Cuba, y los califica de dependientes (Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Honduras) y del presidente peruano, Alejandro Toledo “es un ejemplo de abyección y dependencia”. También contra la Unión Europea, que votó en bloque a favor de la resolución la calificó como “la mafia aliada y subordinada a Washington”. Estas declaraciones dejan al régimen cubano más aislado que nunca, ya que sus aliados tradicionales se encontraban francamente contra su política, lo cual coincide con los objetivos del gobierno de Bush.

Luego de estas dos acciones, parecería que el gobierno cubano está dispuesto a evidenciar al gobierno de Fox, con claras intenciones de mantenerse en el centro del debate nacional.

El caso Ahumada toma el relevo del voto en Ginebra y se desencadenan una serie de acontecimientos entre los dos países. Al día siguiente del discurso de Castro, el secretario de Gobernación, Santiago Creel y el canciller Derbez, anuncian el retiro de su embajadora en La Habana, Roberta Lajous, declarando como persona *non grata* a Orlando Silva Flores, consejero político de Cuba; y dando 48 horas para que el embajador de Cuba, Jorge Bolaños saliera de México. De acuerdo con los funcionarios mexicanos, algunos miembros del gobierno cubano intervinieron en asuntos internos de México.<sup>969</sup> Creel denunció la intromisión de José Antonio Arbesú Fraga, jefe del Departamento de América del Comité Central del Partido Comunista Cubano, y Pedro Miguel Lobaina, jefe de la Sección México del citado Departamento. Algunas fuentes del gobierno mexicano revelaron que Arbesú y Lobaina se reunieron durante abril con dirigentes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para negociar los términos de la deportación a México del empresario Carlos Ahumada. Evidentemente el PRD negó que dicha reunión haya tenido lugar. En un comunicado, la SRE explicó que ambos países mantendrán sus embajadas abiertas en manos de “encargados de negocios”, lo que significa tenerlas en el nivel más bajo y que continúa el intercambio comercial y turístico, la asistencia consular para los mexicanos

<sup>967</sup> César González-Calero, “Deportan a Ahumada”; y, “Lo deporta Cuba de manera sorpresiva”, *El Universal*, 29 de abril 2004.

<sup>968</sup> Gerardo Arreola, “Hechos cenizas, los principios de política exterior de México: Fidel”, *La Jornada*, 2 de mayo 2004.

<sup>969</sup> Arturo Zárate [et al.], “Virtual ruptura con Cuba”, *El Universal*, 3 de mayo 2004.

en la isla y la invitación a Fidel Castro para que acuda a la tercera Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea, que se celebrará en Guadalajara el 28 y 29 de mayo.

La reacción de los senadores del PRI y el PRD exigieron al gobierno en el poder recomponer la relación con Cuba y advirtió que en México hay una contradicción ya que por un lado la cancillería argumenta que hubo intervención por parte del gobierno cubano en los asuntos mexicanos, pero que al mismo tiempo vota a favor de la “censura al régimen del Fidel Castro.”<sup>970</sup> También el gobierno de Fox tuvo que enfrentar duras muestras de solidaridad de la población en México que se manifestó a favor del reestablecimiento de las relaciones con el gobierno de Cuba. “Decenas de personas acudieron a la embajada cubana manifestaron su repudio a la política exterior del gobierno mexicano y expresaron consignas contra Vicente Fox, Luis Ernesto Derbez y Santiago Creel. Por el contrario, manifestaron su total apoyo al presidente cubano Fidel Castro, a quien en todo momento le expresaron simpatía.”<sup>971</sup> El PAN endurece su discurso, y en un afán de apoyar a Fox el presidente del partido Luis Felipe Bravo Mena califica al gobierno de Castro de una “dictadura decrepita”.<sup>972</sup> Aunque en el mismo PAN se escuchan voces que piden que los dos gobiernos arreglar sus diferencias.

Finalmente, el gobierno de Bush defiende la postura de Fox, según Colin Powell, diciendo que hizo lo apropiado de retirar a su embajadora. Además se presenta un informe en Estados Unidos para convencer a los países latinoamericanos de apoyar la política estadounidense hacia la isla. El embargo se endureció ya desde hace un par de años, y Cuba enfrenta desabasto de los insumos más básicos, lo cual hace que el gobierno de Cuba tome medidas extremas para poder hacer frente a esta crisis. Todo apunta a que en efecto el gobierno de Bush se había propuesto “terminar” con el régimen castrista y que el gobierno federal mexicano habría contribuido para ello.

Para Miguel Marín Bosch, quien fuera subsecretario de Relaciones Exteriores, el tema de Ahumada entrelaza el pleito entre el PAN y el PRD y el Presidente de la República con el jefe de Gobierno capitalino (política interna) con el otro pleito, “el de las relaciones políticas entre México y Cuba (política exterior), que se agravó, pero no se inició con la llegada de la administración de Vicente Fox.”<sup>973</sup> Según él, la celeridad con que el gobierno cubano deportó a Carlos Ahumada sorprendió a

<sup>970</sup> Andrea Becerril, “Sauri prevé más sorpresas de Cuba”, *La Jornada*, 2 de mayo 2004.

<sup>971</sup> *El Universal*, “Silencio del gobierno cubano”, 3 de mayo 2004.

<sup>972</sup> Georgina Saldierna [et al.], “El gobierno de Castro, dictadura decrepita, sostiene Bravo Mena”, *La Jornada*, 2 de mayo 2004.

<sup>973</sup> Miguel Marín Bosch, “Rudeza innecesaria”, *La Jornada*, 4 de mayo 2004.

muchos funcionarios del gobierno mexicano. Pensaron que el proceso de extradición iniciado por México llevaría meses o años. Y reconoce que lo que ocurre entre los dos países afecta a México y a veces de manera muy directa.

Finalmente, la ruptura de relaciones como se puede entender beneficia en efecto a Estados Unidos quien ha emprendido una campaña bastante dura contra el gobierno de Castro. La impresión es que Castañeda y Fox decidieron agravar la relación con Cuba a cambio del acuerdo migratorio con Washington, según Pascoe presionados por los donativos electorales de los exiliados. Parecería que el enfrentamiento fue provocado por México para congraciarse con Bush, el problema es que el gobierno de Fox se queda con las manos vacías, ni influencia en Cuba, ni acuerdo migratorio.



*El Universal, Naranjo, 4 de mayo 2004.*

## Conclusión



En los últimos cincuenta años, justo hasta antes de la transición a la democracia de México. Los dos países, México y Cuba tejen un lazo particular: los dos regímenes no democráticos comparten los valores “revolucionarios” y dos nacionalismos, articulados frente al mismo poder hegemónico, Estados Unidos. Estos elementos de convergencias son entonces, el discurso revolucionarios y la búsqueda de la soberanía frente a Estados Unidos. En un contexto de guerra fría resultaron muy benéficos en la geopolítica de ambas naciones latinoamericanas. Además, parecería que estos dos elementos en los que se sustentó tantos años la relación bilateral, al tiempo de la globalización, comienzan a agotarse. Pero al contrario, lo que muestran todos estos acontecimientos aquí descritos es la importancia, todavía fuerte, en el imaginario colectivo mexicano, de que la relación con Cuba representa un símbolo de independencia frente a Estados Unidos.

El TLCAN evidentemente giró los intereses de México hacia Estados Unidos, lo que parecería también responder también a un interés nacional más pragmático. Sin embargo, Cuba muestra que sigue siendo un factor de política interna, aunque ahora en otras circunstancias. Es decir, la (nueva) pluralidad política interna de México crea espacios de consenso y disidencia con respecto al Poder Ejecutivo, que en un sistema presidencialista requiere, evidentemente de los apoyos para sus acciones. No obstante, en este caso particular, los intereses de México eran muy claros, la relación estratégica con Estados Unidos y la búsqueda de un acuerdo migratorio dejan en evidencia la extrema incapacidad del gobierno federal para construir acuerdos; no sólo al exterior sino también al interior. La falta de pericia o tacto diplomático no lograron evitar los embates de un Fidel Castro con un régimen que ha sido puesto a prueba durante décadas.

El gobierno de Fox, particularmente Castañeda *méprise* a Cuba, no lo considera más importante para los intereses de México. Sin embargo esto trae implícito una subestimación de la influencia cubana en México, especialmente con el PRI, que para infortunio de Fox, forma una mayoría en el Congreso y utiliza el *dossier* cubano para deslegitimarlo y mostrarlo débil ante los designios o intereses estadounidenses.

Los acontecimientos antes narrados muestran la evolución de la política exterior mexicana y Cuba cuestiona la no aplicabilidad del principio de no intervención. El asunto de los derechos humanos como piedra angular de la política exterior del gobierno de Fox no logra ser suficiente para sostener una relación bilateral con Cuba, digamos más “constructiva”. La razón es, como lo apunta Pellicer, que en el asunto cubano intervienen otros factores y entre ellos esta la dimensión de la política doméstica en México. La resistencia del gobierno cubano ante el señalamiento internacional

continúa, así como su discordancia con Estados Unidos. Este capítulo muestra que Cuba sigue siendo una reminiscencia de la guerra fría, Estados Unidos lo sigue instrumentando así. El endurecimiento de la política estadounidense frente a Cuba necesita refrendar sus apoyos; los busca y encuentra a un nuevo gobierno mexicano dispuesto a ceder en este apartado con el fin de conseguir sus propios objetivos, en este caso un acuerdo migratorio.

La crisis diplomática entre Cuba y México, como lo concluye Velázquez es producto del juego de las fuerzas políticas internas en México, así como de las presiones externas,<sup>974</sup> que no son más que expresiones de los objetivos o intereses de los actores involucrados. El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo influyó de manera significativa en el desarrollo de la crisis, el asunto de Cuba sirvió a la oposición para atacar a Fox y Castañeda. Incluso Fidel Castro usó los desatinos diplomáticos de México para legitimar su régimen. Estados Unidos por su parte pareció ser el único beneficiado de esta crisis.

Sin embargo, el proceso de toma de decisiones del gobierno de Fox pareció responder más a un modelo de análisis individual, donde se toman en cuenta elementos de la personalidad de los actores. El rompimiento de relaciones diplomáticas con Cuba responden a cuatro escenarios probables: a) pudo haber sido producto de la irritación causada por la deportación de Ahumada y los comentarios del gobierno cubano y no una lógica de intereses nacionales; b) es muy probable que Vicente Fox haya tomado la determinación como una venganza personal después de que Castro lo había dejado en ridículo después de publicar su conversación; c) la decisión pudo haber sido resultado de la falsa percepción de Fox y su equipo más cercano, al no medir las consecuencias internas y externas de ese acto; d) el presidente no consultó la decisión con otros actores subnacionales, ni tampoco buscó los consensos necesarios.<sup>975</sup> Y de la crisis anterior a la del 2004, quedan al descubierto los intereses políticos y hasta personales de Castañeda, así como sus compromisos y objetivos centrados particularmente en un acercamiento casi por completo con Estados Unidos.

---

<sup>974</sup> Rafael Velázquez Flores, "Modelos de análisis de política exterior...", *op cit.*, p. 89.

<sup>975</sup> *Ibid.*, p. 118.



## Conclusión general

---

La llegada de Vicente Fox al gobierno federal el 1° de diciembre del año 2000 trae grandes expectativas para el futuro de México. La victoria electoral de Fox rompe con el control político que ejerció el PRI alrededor de 70 años. También esta elección marca el fin del presidencialismo sobre el cual se sustentaba el sistema político mexicano, la omnipresencia del presidente se comienza a restringir ya desde el gobierno de Ernesto Zedillo. El presidencialismo mexicano era el rasgo autoritario más evidente, el control político omnipresente del presidente de la República no respondía más a un país en el cual se vivían transformaciones que buscaban avanzar hacia la democracia.

La victoria de Fox indudablemente profundizó la democracia en México, creó una nueva imagen del país en el mundo, estableciendo un nuevo estilo de gobierno. Como lo señala Pamela Starr,<sup>976</sup> el gobierno de Fox carecía de experiencia y enfrentó numerosos desafíos. “Como primer gobierno de oposición, los errores en la estrategia y las tácticas fueron casi inevitables, por lo que los esfuerzos de cambiar el orden político fuertemente arraigado fue –dolorosamente lento-.” El Ejecutivo se caracterizó por la confusión, indecisión y repetidos errores tácticos. Los partidos políticos mostraron inhabilidad para ajustar su comportamiento a la nueva arena democrática. En general, el presidente Fox mostró una chocante incapacidad para lograr las reformas legislativas pendientes como la fiscal, la energética o la política.

La política exterior de este gobierno tenía objetivos muy claros, por un lado utilizar el medio internacional de forma que ayudara a profundizar la democracia en México. Por el otro, mostrarse como un país moderno, activo y democrático para atraer inversiones y consolidar acuerdos tanto bilaterales como multilaterales. Vicente Fox y su canciller, Jorge Castañeda basan su estrategia en el “bono democrático”, lo cual haría llegar las reformas y avanzar en la viabilidad económica de México. Sin embargo, además de los constreñimientos internos, se registra un cambio en las circunstancias favorables que existían al inicio de la administración. Los atentados terroristas del 11

---

<sup>976</sup> Pamela Starr, “Fox’s Mexico: Same as It Ever Was?”, *Current History*, febrero 2002, p. 58.

de septiembre de 2001 en Estados Unidos plantean una nueva forma de relación entre las naciones. La vecindad de México con el país afectado le impone un reposicionamiento [sic.] en la geopolítica mundial y evidentemente un impacto en sus relaciones con Estados Unidos.

La “nueva era” en la historia mundial, después del fin de la guerra fría y sus secuelas, dan por muertos algunos puntos de referencia. En México, el cambio democrático exige una sociedad y clase política que se adapte de forma creativa y eficiente a los nuevos tiempos. Con una mirada retrospectiva, podemos observar que “antiguas formas de pensar y viejos parámetros de conducta empiezan de inmediato a reafirmarse junto con lo nuevo, a veces en combinación, y a menudo con resistencia”.<sup>977</sup> Esta frase resume lo que en términos generales sucedió con la política exterior del gobierno de Fox. Antiguas formas de pensar y viejos parámetros resistieron a los cambios propuestos por este gobierno. En ocasiones se presentaron como resistencias, otras se combinaron con las nuevas ideas, dando como resultado una “imberbe” política exterior. El anclaje de los valores de una política exterior madura no llegó, se claudicó.

#### **A. Cambio y continuidad, factores internos y externos.**

El recuento de esta historia no puede establecer, ni establece una versión única, ni tampoco termina con el debate, de hecho apenas lo bosqueja. Con el planteamiento de una “nueva política exterior” emergen dos posiciones contrapuestas, sobre la orientación que debería de tener la política exterior de México. ¿América Latina o América del Norte? O ¿las dos? ¿Activismo o pasividad?

La propuesta de la política exterior planteaba valores que buscaban fortalecer la responsabilidad, la justicia, la seguridad y la diligencia. Se entendía el lugar de México en el mundo y se quería enclavar como un agente activo en las transformaciones internacionales. No se planteaba el liderazgo regional en América Latina, pero sí un trato preferencial en América del Norte, donde se encuentra la onceava parte de la población y concentrada el 80% de su economía.

Entonces ¿qué cambió en la política exterior? ¿qué efectos tuvieron estos cambios?

Parecería evidente que el cambio fue provocado por la transición democrática, por la evolución político-económica interna, la cual a su vez es empujada por factores internacionales. La dimensión

---

<sup>977</sup> Alan Bullock, “¿Ha dejado de ser importante la Historia?”, *Foro Internacional*, vol. XXXIV, # 3, julio-septiembre 1994, p. 360.

internacional del cambio político en México se hace cada vez más evidente después de los años noventa. La política mexicana es una política que se mantuvo relativamente estable, a causa de su régimen y también por los principios que le dieron origen. Sin embargo, ésta fue cambiando y adaptándose a las tendencias y acontecimientos que marcaron la relación entre las naciones. Muchos de estos cambios fueron empujados por la propia sociedad, otros fueron de influencia externa y otros una combinación de ambos.

## Parte I.

Si bien una elección ejemplar (2000) marca un precedente en la historia política mexicana, la sola democracia formal no es suficiente para completar el proceso democrático en México. Como concluye Rubio, “en la primera mitad del sexenio se muestra que la democracia mexicana está incompleta.”<sup>978</sup> La hipótesis de Mauricio Merino,<sup>979</sup> es que la mexicana ha sido una “transición votada”, concentrada en las reformas electorales. Las reglas del juego político de acceso al poder se aíslan de los retos de institucionalización democrática.

A tres años del gobierno de Fox, Silva-Herzog Márquez<sup>980</sup> considera que en efecto, “ya no caminamos hacia la democracia sino que caminamos en ella”, y que la democracia reivindica nuevos problemas. “La democracia sin ilusiones se ve como un régimen valiosísimo e insustituible, plagado, no obstante, de contratiempos e inconvenientes.” Su impresión es que la improductividad de la nueva democracia mexicana se debe en parte al hecho de que no se han asumido plenamente las consecuencias del carácter problemático del sistema pluralista. De hecho el sexenio de Fox ha sido infértil en transformaciones profundas; el único orgullo de esta democracia joven es la democracia misma.

Silva Herzog ofrece una hipótesis para entender el atasco y es que la sociedad civil no se ha transformado democráticamente. El paso al pluralismo se dio a través del cambio de reglas e instituciones electorales; poco se ha modificado fuera de esa órbita. La manía electoral del cambio político mexicano contrasta con la nula imaginación de cambios institucionales que estimulen el

<sup>978</sup> Luis Rubio, Luis Rubio, “Democratic Politics in México: New Complexities”, in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, The Americas Society & CIDAC, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 5.

<sup>979</sup> Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.

<sup>980</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez, “La consolidación de la democracia, tarea política actual”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 70, octubre 2003-febrero 2004, p. 179-180.

acuerdo y la decisión.<sup>981</sup> Esto trae como consecuencia que se trastoque la institución presidencial, la cual contaba con enormes poderes, que escapaban al control parlamentario y otras inspecciones democráticas. Hoy los nuevos arreglos políticos, la pluralidad, un Congreso más activo y la disminución de la omnipresencia del presidente generan una especie de parálisis, por lo que se establecen nuevos requerimientos, como reformas para dotar al presidente de herramientas de decisión y dotar al Congreso de elementos para fundar su responsabilidad y su productividad. “Del presidente omnipotente, hemos pasado a un presidente, si no impotente, sin duda, endeble e ineficaz.”<sup>982</sup>

El presidente Fox mostró ser endeble e ineficaz, al mismo tiempo que delegaba y descentralizaba el poder. Las instituciones mexicanas no están diseñadas para repartirse el poder, para ejercer los *check & balances* que las democracias requieren. Por lo que presenciamos una presidencia en debilitamiento, vacío de poder que fueron llenando los partidos políticos.

Al inicio, con el ímpetu del triunfo electoral, observamos a un presidente (Fox) activo-positivo, pero a medida que los obstáculos y las resistencias se van haciendo más presentes se le ve pasivo y negativo. Al final de su sexenio poco quedó del demócrata que había asumido un país caminando por la democracia. Ejemplo de esto es su injerencia en el proceso electoral del 2006, donde declara: “yo gané dos elecciones, la del 2000 y la del 2006”. La decepción que genera el fin de su administración permea el resto de sus acciones, particularmente en la política exterior, donde la opinión pública y la mayoría de los académicos tienen la impresión de que fueron sólo fracasos: ni acuerdo migratorio, ni integración más equilibrada con América del Norte, ni mejores relaciones con América Latina, ni aprovechamiento del Acuerdo Global con Europa. Si bien no se alcanzan de manera general, en diversos campos se puede apreciar que el gobierno de Fox logra poner “en la mesa” de debate algunos temas. Como el tema de los derechos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, así como aceptar la cooperación de los organismos internacionales para la protección de los derechos humanos en México.

Varios de los especialistas consultados a lo largo de este trabajo como, Pellicer, Covarrubias, Starr, Sotomayor,<sup>983</sup> Ugalde, reconocen que la propuesta del gobierno de Fox fue en efecto novedosa y

---

<sup>981</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>982</sup> *Ibid.*

<sup>983</sup> El gobierno desestimó la reacción y resistencia de diversas burocracias e instituciones internas, para las que el cambio en la estrategia internacional era difícil de aceptar. Arturo C. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge

respondía a los nuevos tiempos. Sin embargo, la implementación de esta política exterior encontró resistencias, tanto internas como externas, que finalmente hicieron imposible lograr los resultados esperados.

## Parte II.

Sobre la relación con Estados Unidos, Alejandro Anaya,<sup>984</sup> señala que el gobierno de Fox supuso que la afinidad personal e ideológica del presidente de México con George W. Bush daría a México una oportunidad ideal para alcanzar un trato preferencial de Estados Unidos. Bush alienta las aspiraciones del gobierno de Fox, se acepta la premisa de la “responsabilidad compartida”, pero los atentados del 11 de septiembre cambian las prioridades de Washington. En realidad, el “acuerdo migratorio integral” tenía pocas posibilidades de lograrse, ante una equivocada lectura de que las políticas migratorias podían negociarse, éstas son exclusivamente potestad interna. Si bien no se logró influir en una “reforma migratoria”, sí se consiguió que el tema surgiera y permaneciera dentro de la agenda bilateral, aunque no por mucho tiempo.

Por su parte, los eventos críticos del 11/S tienen un impacto tanto en la política interna de Estados Unidos, como en las relaciones internacionales. Se impone una “nueva guerra mundial”, reafirmada por una presidencia imperial [DAVID, 2008: 193]. La potencia hegemónica es amenazada, y en muchos años, el mundo no había presenciado tal belicosidad para hacer frente al peligro. México, y su bien intencionado gobierno, aunque inexperto, queda atrapado frente a un escenario poco favorable para lograr su principal objetivo, avanzar en la construcción de una Comunidad de América del Norte.

Paralelamente, el gobierno de Fox asume un “activismo multilateral”, centrado en obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS-ONU). Después de veinte años de ausencia en el Consejo y en medio del inestable y conflictivo ambiente internacional de 2003, México tiene que elegir entre sus principios y sus intereses. Las decisiones ahí tomadas refuerzan su prestigio nacional e internacional al no apoyar las acciones bélicas de Estados Unidos, lo cual genera tensiones “innecesarias” con su vecino. A pesar de esto, el debate político en México, sobre

---

Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 235.

<sup>984</sup> Alejandro Anaya Muñoz, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Sexenio en perspectiva*, p. 32-33, [www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf](http://www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf) consultado septiembre 2010.



la participación en el CS se acepta y normaliza, ya que para periodo 2009-2010 obtiene por cuarta vez un asiento como miembro no permanente sin que esto causara reticencias.

Con base a la Doctrina Tello, la participación de México en el CS-ONU (2002-2003) fue la muestra de lo poco aconsejable que puede ser obtener una posición activa dentro de dicho Consejo. La actual estructura de la ONU, que otorga un derecho de veto a los cinco miembros permanentes (China, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Rusia), quienes logran imponer sus posiciones, dejan un casi nulo margen de maniobra a los miembros no permanentes.<sup>985</sup> México se alía a la posición de Francia, Chile, Alemania, Siria y China, la cual rechazaba una acción por parte de Estados Unidos y que se continuaran las inspecciones de armas. Esta fue una posición que iba en contra de Estados Unidos, tal vez la única divergencia real durante este sexenio. Para algunos observadores, la posición de México anuló el margen de negociación con ese país. Aunque en realidad, al gobierno de Bush no le preocupaba la negativa de México a apoyarlo, sino que le garantizara seguridad en su frontera sur, lo cual desde los atentados, con la firma del acuerdo de Fronteras Inteligentes.<sup>986</sup> En conclusión, las relaciones bilaterales no se trastocaron en lo general y México continuó con esta posición activa en el CS.

### Parte III.

Alejandro Anaya,<sup>987</sup> señala que de los objetivos principales de la política exterior del gobierno de Fox: el integrarse al grupo de naciones respetuosas de los derechos humanos, el buscar un acuerdo migratorio con Estados Unidos y lograr que México ocupara en la esfera internacional “el lugar que le corresponde” a un país de su tamaño y sus capacidades económicas, se logra. En la búsqueda de modificar la imagen de México con respecto a los derechos humanos, el gobierno mexicano deja de negar que el país tuviera problemas importantes en la materia, y renuncia a seguir escudándose en los principios de soberanía y no intervención para evitar el monitoreo y la crítica internacional. “La diplomacia mexicana logra proyectar una nueva imagen de México ante la comunidad

<sup>985</sup> México, Chile, Angola, Alemania, España, Camerún, Guinea, Siria y Pakistán. Ver Capítulo 4. “Estados Unidos vs. Irak: la prueba para México”.

<sup>986</sup> El 11/9 pone de manifiesto la necesidad de nuevos esquemas de administración fronteriza. En diciembre de 2001, Canadá, México y Estados Unidos firman un Plan de Acción asociado en 30 puntos para asegurar la infraestructura fronteriza, asegurar el movimiento seguro de personas y bienes y compartir información. En marzo de 2002 se firmó un Acuerdo Fronterizo entre México y Estados Unidos en este mismo sentido. John Manley, Pedro Aspe & William F. Weldon [et al.], *Building a North American Community*, Council on Foreign Relations, Canadian Council of Chief Executives y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2005, p. 132-133.

<sup>987</sup> Alejandro Anaya, *ibid.*, p. 32.

internacional.” Sí, en cuanto a la búsqueda del mejoramiento de los derechos humanos en México vía la inspección internacional. Pero no, en cuanto al mejoramiento “real” de los derechos humanos “en” México (por la presencia de inercias autoritarias).

El tema de los derechos humanos fue el planteamiento central por el que transitó la relación bilateral con Cuba, aunque como se observa en esta relación existen otros factores que por un lado permiten explicar muchas de las posturas de México en las relaciones hemisféricas. Y por el otro, al interior de México esta relación resulta de vital importancia para la sociedad y como se vio para los partidos opositores al gobierno de Fox. El plantear la defensa de los derechos humanos como eje central de la relación bilateral evidencia falta de oficio político, de conocimiento histórico, así como de subestimación del símbolo político que representa Cuba para el imaginario colectivo de la política mexicana del siglo XX. Si bien el discurso de inicio de gobierno fue por “revitalizar” las relaciones bilaterales, las cuales habían sido lastimadas durante el gobierno de Zedillo. El gobierno “panista” plantea que la defensa de los derechos humanos y la democracia serían las principales banderas de México en el exterior.

Se puede estar o no de acuerdo con el régimen de Castro, pero lo cierto es que la isla sigue recordando la época en la que México iba en contra de los intereses estadounidenses. Es decir, para los mexicanos, sus gobiernos mantenían una postura “independiente” y “soberana” al mantener el vínculo con Cuba. El problema no fue defender los derechos humanos y la democracia “en” Cuba, el problema fue que se “personaliza” el conflicto entre Castro y Castañeda. Además, de que en los hechos, se desdeñaba la diplomacia hacia la isla. Cuba no representaba una prioridad para la gestión de Castañeda, ya que Cuba en sí no tiene ningún valor comercial y en los tiempos actuales, ni político. Con el conflicto diplomático se tiran por la borda décadas de confianza bilateral y con ello se pierde cualquier influencia que pudiera tener México en el proceso de transición cubana.

El conflicto diplomático fue intencional o un daño colateral de la nueva política exterior de México? Existen dos posibles respuestas: por un lado, parecía evidente que Castañeda se habría propuesto “sacrificar” la relación con Cuba en aras de congraciarse con Estados Unidos y así, eventualmente, lograr el tan anhelado acuerdo migratorio; pero por el otro, en un cálculo político, si el régimen de Castro aceptaba la presión de México y se abría al escrutinio internacional, ello sería considerado una “victoria” del gobierno de Fox. Con ello se lograría un objetivo muy importante, el avance de la democracia en Cuba, y otro que requeriría de ingenuidad, la aceptación del acuerdo migratorio por parte del gobierno de Bush, en agradecimiento por haber abierto la isla. La relación

bilateral presenta daños irreparables, ya que la relación de México con Estados Unidos cada vez se hace más estrecha, mientras queda postergada indefinidamente la influencia que México pudiera tener en el proceso de transición cubano, ya que otros países la acompañan.

## **B. Perspectivas de futuro.**

Parece que Cuba muestra el verdadero dilema de México, “Norteamérica o Latinoamérica”. Fox y su equipo optan por la búsqueda de mejorar su posición dentro del bloque norteamericano, pero para este gobierno la presencia en las dos regiones no son conciliatorias.<sup>988</sup>

La propuesta mexicana de asumir como valores universales los derechos humanos y la democracia, así como plantear como estratégica la relación con Estados Unidos, constituyeron las dos grandes directrices que marcaron la actividad internacional del gobierno de Fox: estas son señales de cambio. La relación con Estados Unidos se jerarquiza o prioriza abiertamente como un interés nacional central de la política mexicana. La cooperación con Estados Unidos se muestra propositiva y activa. El principio de no intervención deja de ser el escudo con el cual se protegían los excesos y abusos antidemocráticos de los gobiernos en México. Si bien la transición a la democracia mexicana ha sido incompleta y se registran grandes retrocesos, la política exterior de México en o de la transición puso en la mesa de debate: ¿cuál es el lugar que quiere México ocupar en el mundo? ¿Norteamérica, Latinoamérica, las dos? Al parecer este es un dilema que incluye interpretaciones ideológicas de independencia, de soberanía, pero también pragmáticas.

Jorge Castañeda argumenta que no se cuentan con los recursos necesarios para el buen desempeño de una diversificación de las relaciones internacionales de México. Además de que la integración con el bloque norteamericano sigue siendo desigual y conflictiva, por lo que se deben concentrar todos los esfuerzos de México para lograr que Estados Unidos sea un factor benéfico en el desarrollo de México. Esta estrategia implica profundizar el conocimiento sobre esta potencia, relacionarnos con ella, identificando nichos de oportunidad de forma constructiva. Sí, esta es una visión innegable y hasta atractiva, es una dirección en la que hay que avanzar sin duda, de ello depende no sólo el bienestar de México, sino también de una enorme población que esta asentada en ese territorio.

---

<sup>988</sup> Ver introducción de la Segunda Parte donde se cita el texto de Castañeda *Un futuro para México*.

Paralelamente se buscó sentar las bases para la creación de una alianza estratégica con el vecino de nuestro vecino: Canadá, es un país cercano y lejano, socio comercial de México, que comparte la vecindad con el poderoso Estados Unidos, pero con quien no se han desarrollado nexos más profundos. Esta es una tarea pendiente de la diplomacia mexicana, acercarse a un país como Canadá atemperaría los coletazos de una potencia herida.

El planteamiento de esta estrategia representa sin duda un avance en la posición de México ante el mundo, la construcción de una relación más equitativa con Estados Unidos y buscando las alianzas necesarias en Canadá. El fortalecimiento de las relaciones norteamericanas, señalan algunos, no debería descartar la diversificación de las relaciones internacionales de México hacia América Latina, la Unión Europea o Asia, las cuales deberían ser elementos centrales del quehacer internacional de México. Sin embargo, los tiempos actuales y la posición geográfica de México hacen muy caras y muy lentas la obtención de beneficios de la diversificación.

En realidad, la concentración de los esfuerzos de México en América del Norte vulnera en gran medida la posición de México en América Latina. Queda atrás el viejo “liderazgo” de los años ochenta en América Latina, México se convierte en un país atractivo comercialmente, sobre todo por la cercanía de éste el mercado más grande del mundo. Las muestras de “subordinación” o “sumisión” hacia Estados Unidos le hace perder credibilidad como un país que persigue sus propios objetivos, que se parecen más a los de los países latinoamericanos, con quienes se comparten niveles de desarrollo parecidos. Sin embargo, el camino ha sido recorrido en la dirección opuesta, los problemas que aquejan a los dos lados de la frontera que divide México y Estados Unidos se profundizan, esto requiere de una atención constante, muy demandante a gobiernos mexicanos. Hacia el sur México ha perdido margen de maniobra, credibilidad política y legitimidad, mientras que al mismo tiempo crece la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), alcanzando niveles de consenso parecidos a los de la Unión Europea, y donde México queda completamente excluido. ¿Qué le depara a México? ¿Un destino aislado en América Latina?

A diez años de la alternancia política, se puede señalar que la política exterior del gobierno de Fox sí constituyó una prioridad para su gobierno, además de que se registraron elementos de cambio. Mientras que en el de Felipe Calderón ha sido relegada, no se le ha dado importancia al ámbito internacional y se ha concentrado exclusivamente en la relación con Estados Unidos y la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, continuaron algunos temas de la administración anterior, como

el proceso judicial interpuesto por México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el caso Avena.

El gobierno de Vicente Fox se había comprometido en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Cap. 2), a llevar a cabo una verdadera autonomía (soberanía) en sus decisiones. Sin embargo, queda en evidencia que en la búsqueda de sus objetivos, el gobierno de Fox lleva a cabo una actitud “entreguista”<sup>989</sup> hacia el vecino del norte. Parecería que los gobiernos del PAN están más “dispuestos” a acceder a los designios de Estados Unidos que el “antiguo régimen”.

La administración Fox plantea una política exterior diferente, más agresiva, más activa, aunque no nueva. Su gestión pone en la mesa de debate el lugar que México debe ocupar en el mundo. Antes no se discutía la política exterior, no había interés, no había margen de maniobra para la sociedad en el tema; hoy es un tema donde se opina, se estudia y se discute, talvez esto sea el efecto de la democracia.

---

<sup>989</sup> Los gobiernos de Fox y Calderón han sido acusados durante sus gestiones de comportarse con “excesiva generosidad hacia su vecino”; en donde Estados Unidos ha logrado imponer su agenda, sus necesidades e intereses. Si bien, durante el gobierno de Fox, los atentados del 11/S tienen una influencia determinante para que México “acudiera” al llamado estadounidense en su lucha contra el terrorismo; el gobierno de Calderón, como lo documenta Ackerman citando los cables de *Wikileaks*, “El pacto de Calderón” con Estados Unidos consistió en que Calderón “abdicara en su responsabilidad de defender los mexicanos del otro lado de la frontera, mientras que Estados Unidos se comprometía a apoyar de manera personal al presidente mexicano en su cruzada contra las instituciones democráticas y las fuerzas políticas de oposición en el país.” 28 de febrero 2011.

## Bibliografía general

---

1. ABELLA Armegol (Gloria), “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, # 148, abril-junio 1992.
2. ACOSTA (Mariclaire), “Hacia una política en favor de los derechos humanos como valores universales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 67-68, julio 2002-febrero 2003.
3. AGUAYO Quezada (Sergio), *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México, 2010.
4. AGUILAR (Luis F.), “Estudio introductorio”, in Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 1, Porrúa, México, 1996.
5. AGUILAR (Rubén V.) & CASTAÑEDA (Jorge G.), *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Grijalbo, México, 2007.
6. AGUILAR Villanueva (Luis F.), “Las contribuciones de la teoría de la decisión política”, *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis?*, Colegio de México, 1990.
7. AGUILAR Villanueva (Luis F.), “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, in Alicia Hernández Chávez, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Colmex/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1994.
8. ALARCÓN Olguín (Victor), “La Política Exterior en 1996. ¿Reacomodos Infructuosos?”, *Bien Común y Gobierno*, enero 1997.
9. ALBA (Francisco), “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, in Bernardo Mabire (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, Colegio de México, 2003.
10. ALBA (Francisco), PRUD’HOMME (Jean-François) & VEGA Cánovas (Gustavo) (coord.), *Integración en América del Norte. Diálogo, cooperación política e instituciones*, Colegio de México/SRE, México, 2007.
11. ALCÁNTARA Sáenz (Manuel) et FRIEDENBERG (Flavia) (eds.), “México”, “Cuba”, *Partidos Políticos de América Latina*, Universidad de Salamanca, 2001.
12. ALCOCER Vega (Ma. Magdalena), *La política exterior de México hacia Cuba en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994*, Tesis de Licenciatura: Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana, Mexico, 1999.
13. Alianza por el Cambio, *Vicente Fox propone*, Ediciones 2000, S.A. de C.V., México, 2000.
14. ALLISON (Graham T.) & ZELIKOW (Philip), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York, 1999.

15. ALPONTE (Juan Manuel), *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, FCE, México, 1993.
16. AMORIM Neto (Octavio) & SCHIAVON (Jorge A.), *Las condicionantes internas de la política exterior de Brasil y México*, # 110, División de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo, CIDE, México, abril 2004.
17. ANAYA Muñoz (Alejandro), “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Sexenio en perspectiva*, [www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf](http://www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf) consultado septiembre 2010.
18. ANDREAS (Peter), “La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre”, *Foreign Affairs en español*, primavera 2002.
19. APONTE (David), “Duelo de güeros. Dos visiones de gobierno”, *Cambio*, año 2, # 65, 8-14 de septiembre, 2002.
20. ARRIAGA (Víctor) “El manejo de la relación entre Estados Unidos y México a fines de los ochenta”, Cuadernos semestrales, CIDE, # 20, México, 1986.
21. BADIE (Bertrand) & DEVIN (Guillaume), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, La Découverte, París, 2007.
22. BADIE (Bertrand) & BRAUMAN (Rony) & DEVIN (Guillaume), *et al., Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, París, 2008.
23. BAGLEY (Bruce M.), “Mexican Foreign Policy: The Decline of a Regional Power?”, *Current History*, vol. 82, # 488, diciembre 1983.
24. BAGLEY (Bruce M.), “La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: en la década de los ochenta”, in Gerardo M. Bueno & Lorenzo Meyer (comp.), *México-EU, 1987*, Colegio de México, 1989.
25. BAGLEY (Bruce M.), “Bush, Irak y la doctrina de la prevención”, Documento de trabajo, *División de Estudios Internacionales*, CIDE, 2003.
26. BAGLEY (Bruce M.) & HORWITZ (Betty), “Regional Security in the Americas: Past, Present and Future”, <http://www.as.miami.edu/international-studies/faculty/BruceBagley>, s/f, no publicado.
27. BALLESTEROS (Carlos), “América Latina y Europa: modernidad e integración”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE, # 71, junio 2004.
28. Banco Mundial, *World Development Indicators 2001*, Washington, 2001. <http://www.worldbank.org/data/wdi2001/>
29. BARNETT (Michael), “Duties Beyond Borders”, in Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dune, *Foreign Policy. Theories · Actors · Cases*, Oxford University Press, 2008.

30. BARREIRO De la Vega (Alejandra), *La política exterior de México hacia Cuba: ¿cambio o continuidad?*, Tesis de Licenciatura: Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana, México, 2001.
31. BATISTA (Carlos), “La Guerra de Fidel”, *Proceso*, # 1384, 11 de mayo 2003.
32. BATTISTELLA (Dario), “L’intérêt national. Une notion, trois discours”, in Frédéric Charillon, *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
33. BATTISTELLA (Dario), *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.
34. BAUMAN (Zygmunt), *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, Argentina, 2006.
35. BEAUD (Michel), *L’art de la thèse*, Grands repères, La Découverte, París, 2006.
36. BEAUD (Stéphane) & WEBER (Florence), *Guide de l’enquête de terrain*, Guides-Repères, La Découverte, París, 2003.
37. BECERRA (Manuel), “El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 26 de julio 2005, [http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#\\_self](http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#_self) consultado mayo 2011.
38. BECKER (Howard S.), *Les ficelles du métier*, La Découverte, París, 2002.
39. BENÍTEZ Flores (Jazmín), “La política exterior de México en torno al fenómeno migratorio México-Estados Unidos durante la presidencia de Vicente Fox Quesada”, in Consuelo Dávila Pérez [et al.], *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008.
40. BERNAL Rodríguez (José Luis), “Política exterior y promoción económica internacional: hacia una nueva diplomacia económica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED/SRE, # 62-63, junio 2001.
41. BERRUGA Filloy (Enrique), “Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales”, in *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, IMRED/Colegio de México, 1997.
42. BERRUGA (Enrique), “Una nueva concepción binacional frente al fenómeno migratorio”, *El Mercado de Valores*, # 7, julio 2001.
43. BERTRAND (Maurice), *L’ONU*, Repères, La Découverte, París, 5ª ed., 2004.
44. BIZBERG (Ilán) (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, Colegio de México, 1998.



45. BOBADILLA González (Leticia), *México y la OEA. Los debates diplomáticos, 1959-1964*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2006.
46. BORJAS Benavente (Adriana), “La campaña presidencial de Vicente Fox”, *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, # 33, abril 2003.
47. BORJA Tamayo (Arturo), “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, in *La política exterior de México enfoques para su análisis*, IMRED/Colegio de México, 1997.
48. BORJA Tamayo (Arturo) (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, Colección de Estudios Internacionales-CIDE, México 2005 (1ª ed.), 2009 (1ª reimp),
49. BRIGHI (Elisabetta) & HILL (Christopher), “Implementation and behaviour”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008.
50. BULLOCK (Alan), “¿Ha dejado de ser importante a historia?”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. 34, # 3, julio-septiembre 1994.
51. CALDERÓN Patiño (Juan-Pablo), “Las prioridades de la Política Exterior Mexicana”, *Periódico Negocios*, Veracruz, México, mayo 2000.
52. CALVA (José Luis) (coord.), “México en el mundo: inserción eficiente”, in *Agenda para el desarrollo*, vol. 3, Porrúa/Cámara de Diputados LX Legislatura/UNAM, México, marzo 2007.
53. Cámara de Diputados, “Reuniones Interparlamentarias México-Cuba”,
54. [www.diputados.gob.mx/comisiones/exteriores/interpar/antecede.htm](http://www.diputados.gob.mx/comisiones/exteriores/interpar/antecede.htm) consultado abril 2006.
55. CAMPBELL (John), *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, New Jersey, 2004.
56. CANCHOLA (Ulises), “El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 26 de julio 2005, [http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#\\_self](http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#_self) consultado mayo 2011.
57. CARBONELL (José), *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional de México*, UNAM, México, 2002.
58. CARLSNAES (Walter), “On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: a Critique and Reconceptualization”, *Cooperation and Conflict*, 28 (1) marzo 1993.
59. CARRILLO Flores (Antonio), “La política exterior de México”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. VI-2, # 3, octubre 1965-marzo 1966.

60. CARRON de la Carrière (Guy), "Omniprésente économie", in Frédéric Charillon, *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
61. CASAR (María Amparo), "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. III, # 1, primer semestre de 1996.
62. CASAR (María Amparo), "Las relaciones gobierno-partido en México", in Cansino, César (coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un Estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1997.
63. CASAR (María Amparo) & MARVÁN (Ignacio), *Gobernar sin mayoría*, CIDE/Taurus, México, 2002.
64. CASTAÑEDA Álvarez de la Rosa (Jorge), *México y el orden internacional*, Colegio de México, 1956.
65. CASTAÑEDA Álvarez de la Rosa (Jorge), *Obras completas III: política exterior y cuestiones internacionales*, IMRED/Colegio de México.
66. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), *La utopía desarmada*, Joaquín Mortiz, Contrapuntos, México 1993.
67. CASTAÑEDA (Jorge G.), *Sorpresas te da la vida. México 1994*, Nuevo Siglo-Aguilar, noviembre 1994.
68. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*, Alfaguara, México, 1999.
69. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), "Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006", Carlos Elizondo & Luis Maira (eds.), *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, CIDE/Grijalbo/Prochile, México, 2000.
70. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), "La defensa y el respeto de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED/SRE, # 62-63, noviembre 2000-junio 2001.
71. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), "El nuevo activismo internacional mexicano", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED/SRE, # 64, julio-octubre 2001.
72. CASTAÑEDA (Jorge G.), "Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G Castañeda, en la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos", SRE, 13 de septiembre 2001, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octubre 2001.
73. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, # 288, diciembre 2001.
74. CASTAÑEDA (Jorge G.), "Palabras del canciller Jorge G. Castañeda en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, marzo-junio 2002.

75. CASTAÑEDA (Jorge G.), Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge G. Castañeda, durante su informe de gestión correspondiente al período del 1º de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001. Tlatelolco, D.F., a 3 de diciembre de 2001, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2001/d-01-01.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2001/d-01-01.htm) consultado diciembre 2004.
76. CASTAÑEDA (Jorge G.), “El factor externo y consolidación de la democracia en México”, *Reforma*, 24 de febrero 2002.
77. CASTAÑEDA (Jorge G.), “Prólogo”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002.
78. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), “Monterrey: una historia de éxito”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, marzo-junio 2002.
79. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), “Política exterior en México”, conferencia en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, Tamaulipas, 1º de febrero 2002, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/conferencias/conf\\_febre/c-04-02.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/conferencias/conf_febre/c-04-02.htm) consultado octubre 2002.
80. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), “Palabras del doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, en el almuerzo ofrecido por el Sr. presidente Vicente Fox al cuerpo diplomático acreditado en México”, Palacio Nacional, 27 de junio 2002.
81. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), “Palabras del doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, durante su comparecencia ante Comisiones de la Cámara de Senadores con motivo del análisis del 2º Informe de gobierno del presidente Vicente Fox”, México D.F., 26 de septiembre 2002.
82. CASTAÑEDA (Jorge G.), “NAFTA at 10: A Plus or a Minus?”, *Current History*, febrero 2004.
83. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), *Somos muchos. Ideas para el mañana*, Planeta, México, 2004.
84. CASTAÑEDA (Jorge G.), “Ex Mex: From Migrants to Immigrants”, *The New Press*, New York, 2007.
85. CASTAÑEDA (Jorge G.) & AGUILAR Camín (Héctor), “Un futuro para México”, *Nexos*, México, noviembre 2009.
86. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), “¿Listos para el horario estelar?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, # 4, 2010.
87. CASTAÑEDA Gutman (Jorge G.), “The Trouble with the BRICs. Why is it soon to give Brazil and India permanent seats on the U. N. Security Council”, *Foreign Policy*, 14 de marzo 2011.
88. CASTAÑEDA (Jorge G.), “El caso Volpi”, *Reforma*, 30 de junio 2011.

89. CASTRO (Pedro), "La ley Helms-Burton y la extraterritorialidad de las leyes internas : elementos para su aplicación", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 53, febrero 1998.
90. CASTRO Ruz (Fidel), Declaración Política de, Presidente de la República de Cuba. La Habana, 22 de abril 2002, [http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2002/FC\\_220402.htm](http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2002/FC_220402.htm) consultado mayo 2005.
91. CHABAT (Jorge), "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana 1960-1985", Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Colegio de México, 1986.
92. CHABAT (Jorge), "Las visitas presidenciales de Miguel de la Madrid y Fidel Castro: Un análisis de las relaciones entre México y Cuba", CIDE, 1989.
93. CHABAT (Jorge), "El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, CIDE, # 2, año 2.
94. CHABAT (Jorge) & VILLASANA (Luz María), "La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología", *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, octubre-diciembre 1994.
95. CHABAT (Jorge), "La política exterior: un avestruz en busca de rumbo", *Nexos*, vol. 19, # 217, enero 1996.
96. CHABAT (Jorge), "La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana", in *La política exterior de México enfoques para su análisis*, IMRED/Colegio de México, 1997.
97. CHABAT (Jorge), *La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera*, Documento de Trabajo, División de Estudios Internacionales del CIDE, # 189, noviembre 2009.
98. CHACÓN (Susana), "Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000)", in GARZA Elizondo (Humberto) (ed.) & CHACÓN (Susana) (coord.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, COLMEX-TEC, México, 2002.
99. CHACÓN (Susana), "Un año de política exterior de México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 65, noviembre 2001-febrero 2002.
100. CHACÓN (Susana), "México y el escenario de América del Norte: 2000-2006", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, 2010.
101. CHARILLON (Frédéric), *États et acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne dans la Guerre du Golfe. Politique étrangère et stratégies non étatiques*, tesis de doctorado, mención Ciencias Políticas, trabajo dirigido por Bertrand Badie, Instituto de Estudios Políticos de París (IEP), París, 1996.

102. CHARILLON (Frédéric), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
103. CHARILLON (Frédéric), “Vers la régionalisation de la politique étrangère?”, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
104. CHÁVEZ Espinosa (Paola), *Migración institucionalizada entre México y Estados Unidos: una nueva perspectiva en la relación bilateral*, Tesis de Licenciatura, Relaciones Internacionales, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla (UDLA), México, agosto 2003,
105. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/chavez\\_e\\_p/portada.html](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/chavez_e_p/portada.html)
106. COHEN (Samy), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1999.
107. COLONOMOS (Ariel), “L'éthique de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon, *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
108. *Commission on Human Rights, United Nations*, “Report of the Fifty-Seventh Session”, 19 March – 27 April 2001.
109. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, McGraw-Hill, julio 2003.
110. COOPER (Marc), “À la frontière mexicaine: plutôt mort que pauvre”, *Books*, # 9, Paris, octobre 2009.
111. CORNEJO (Romer), “México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
112. CORNELIUS (Wayne A.), *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1996.
113. COSÍO Villegas (Daniel), *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, 1974.
114. COUFFIGNAL (Georges) (dir.), *Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*, Centre National des Lettres, Presses de la FNSP, Paris, 1992.
115. COUFFIGNAL (Georges), “État, économie, société, tout change... Le Mexique n'est plus ce qu'il était”, in Marie-France Prévôt Shapira & Jean Revel-Mouroz (coord.), *Le Mexique à l'aube du troisième milllenaire*, IHEAL-CREDAL, Paris, octobre 1993.
116. COUFFIGNAL (Georges), “L'Amérique latine entre démocratisation et mondialisation”, *Ramses*, 2002.
117. COUFFIGNAL (Georges), “Conclusion 2006: anciens et nouveaux élus”, in Olivier Dabène, *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*, Presses de FNSP, Paris, 2007.

118. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, octubre-diciembre 1994.
119. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "Cuba and Mexico: a case for mutual nonintervention", *Cuban Studies*, vol. 26, 1996.
120. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, vol. 36, # 145(3), julio-septiembre 1996.
121. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "Cuba: un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría", Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, Colegio de México, 1998.
122. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, # 4, octubre-diciembre 1999.
123. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México", *Caminos a la democracia*, Colegio de México, 2001.
124. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "Cuba: el cambio en la política exterior", in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002.
125. COVARRUBIAS (Ana), "Change and Continuity in Mexican Foreign Policy", *Latin American Foreign Policies*, Littlefield & Rowman, 2002.
126. COVARRUBIAS Velasco (Ana), "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XLIII, # 176/3, julio-septiembre 2003.
127. COVARRUBIAS (Ana), "Los principios y la política exterior de México", in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser & Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México 2006.
128. COVARRUBIAS (Ana), "La política exterior –activa-... una vez más", *Foro Internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, México, enero-junio 2008.
129. COVARRUBIAS (Ana), "La política exterior "activa"... una vez más", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
130. COVARRUBIAS (Ana), "Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política", in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010.

131. COX (Robert) & JACOBSON (Harold K.) [et al.], *The Anatomy of Influence Decision Making in International Organization*, Yale University Press, New Haven & London, 1973.
132. COX (Robert W.), "Multilateralism and World Order", *Review of International Studies*, 18(2), abril 1992.
133. COX (Robert W.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, United Nations University Press/St. Martin's Press, Tokyo/New York, 1997.
134. CRANDALL (Russell), PAZ (Guadalupe) & ROETT (Riordan), *Mexico's Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 2005.
135. CREEL Miranda (Santiago) "La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos", *Foreign Affairs*, vol. 4, # 2, 2004.
136. DABÈNE (Olivier), *La région Amérique Latine. Interdependance et changement politique*, Presses de Sciences Po, París, 1997.
137. DAHL (Robert A.), *Who Governs?*, Yale University Press, 1961.
138. DAVID (Charles-Philippe) [et al.], *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Presses de SciencesPo, Paris, 2008.
139. DAVIDOW (Jeffrey), *El oso y el puercoespín. Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Grijalbo, México, 2003.
140. DÁVILA (Consuelo), "Algunos efectos del TLCAN en la política exterior de México y en la relación bilateral México-Estados Unidos", *Relaciones Internacionales*, FCPYS, # 79, enero-abril 1999.
141. DÁVILA Pérez (Consuelo), CUÉLLAR Laureano (Rubén) (coords.), *La Política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, diciembre 2008.
142. DE GARAY (Graciela) (coord.), *Gilberto Bosques: Historia oral de la diplomacia mexicana*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1988.
143. DE ICAZA (Antonio), "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 1994.
144. DE LA GARZA (Rodolfo O.) & VELASCO (Jesús) (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, Porrúa/CIDE, México 2000.
145. DE MAULEON (Héctor), "Un canciller que mueve las aguas", *Cambio*, 22 de julio 2001.
146. DE MAULEÓN (Héctor), "Presunto culpable. Las jaulas de la justicia", *Nexos*, # 399, marzo 2011.

147. DE LARA (Salvador), "La trascendencia de la Conferencia de Monterrey", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, marzo-junio 2002.
148. DETAIS (Julien), "Les États-Unis et la Cour Penale Internationale", *Droits Fundamentaux*, # 3, enero-diciembre 2003.
149. DEUTSCH (Karl W.), "External Influences on the Internal Behavior of States", in Barry Farrell, *To Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966.
150. DEVIN (Guillaume), *Sociologie des relations internationales*, La Découverte, París, 2002.
151. DOMÍNGUEZ (Jorge I.), "La nueva política exterior de México: estados, sociedades e instituciones", in Rodolfo O. De la Garza & Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, Porrúa-CIDE, México 2000.
152. DOMÍNGUEZ (Jorge I.), "Cuba en las Américas: ancla y viraje", *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XLIII, # 176/3, julio-septiembre 2003.
153. DOMÍNGUEZ Rivera (Roberto), "Teorías contemporáneas sobre política exterior", in Consuelo Dávila [et al.] (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008.
154. DUNNE (Michael), "The United States, the United Nations and Iraq: - Multilateralism of a Kind-", *International Affairs*, vol, 79, # 2, marzo 2003.
155. DURAND (Jorge), "Cien años de política migratoria mexicana: de traidores a héroes", *La Jornada*, 23 de noviembre 2003.
156. DURAND (Jorge), & MASSEY (Douglas S.), *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, México 2009.
157. EASTON (David), *The Analysis of Political Structure*, Routledge, New York-Londres, 1990.
158. *The Economist*, "The Americas: The Cuba Test: Mexico's Foreign Policy", Londres, vol. 363, 20 de abril 2002.
159. EISENSTADT (Todd), "El ascenso del cabildeo mexicano en Washington: todavía más lejos de Dios y aún más cerca de Estados Unidos", in Rodolfo O. de la Garza & Jesús Velasco (coords.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, CIDE/ Porrúa, México, 2000.
160. *Embajada de Estados Unidos en México*, "Reuniones presidenciales México - Estados Unidos", Biblioteca Benjamín Franklin, enero 2009.
161. FARRELL (R. Barry) (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966.



162. FERNÁNDEZ de Castro (Rafael), “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, in *La política exterior de México enfoques para su análisis*, IMRED/Colegio de México, México, 1997.
163. FERNÁNDEZ de Castro (Rafael), (coord.), *México en el mundo. Los desafíos para México en 2001*, Ariel/ITAM, México, 2001.
164. FERNÁNDEZ De Castro (Rafael), “La migración sobre la mesa de negociación”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002.
165. FERNÁNDEZ de Castro (Rafael), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002.
166. FERNÁNDEZ de Castro (Rafael), *México en el mundo. En la frontera del imperio*, Ariel/ITAM, México, 2003.
167. FERNÁNDEZ de Castro (Rafael), “Tres años de política exterior”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 70, octubre 2003-febrero 2004.
168. FERNÁNDEZ de Castro (Rafael), “La reelección de Bush: oportunidad para reactivar las relaciones”, *Foreign Affairs en español*, enero-marzo 2005.
169. FOX Quesada (Vicente), *Vicente Fox a los Pinos. Recuento autobiográfico y político*, Océano, México 1999.
170. FOX (Vicente), “Alianza por el cambio: Vicente Fox Quesada”, in Federico Reyes Heróles (coord.), *Hacia la presidencia en el 2000*, FCE, México 2000.
171. FOX Quesada (Vicente), *Vicente Fox propone*, Ediciones 2000, México, febrero 2000.
172. FOX (Vicente), “Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América”, Washington, 6 de septiembre 2001, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octubre 2001.
173. FOX (Vicente), “Palabras sobre el tema –Política Exterior de México en el siglo XXI-, en el salón de Conferencias del Hotel Eurobuilding”, Madrid, 19 de mayo 2002.
174. FUKUYAMA (Francis), *La fin de l’histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992.
175. GÁMEZ (Alba), “Probando el modelo de actor racional: política interburocrática en la política exterior de México, 1989-1994”, *Affairs Internationales*, # 51-52.
176. GARCÍA Reyes (Miguel) & LÓPEZ De Llergo (Ma. Guadalupe), *Cuba después de la era soviética*, Colegio de México, 1997.

177. GARZA Elizondo (Humberto) (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Colegio de México, 1986.
178. GARZA Elizondo (Humberto), “Los cambios de la política exterior de México, 1989-1994”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, octubre-diciembre 1994.
179. GARZA Elizondo (Humberto), “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación”, vol. XXXVI, # 4/146, *Foro Internacional*, Colegio de México, 1996.
180. GARZA Elizondo (Humberto), “Crisis de la política exterior”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXVIII, # 152-153, abril-septiembre 1998.
181. GARZA Elizondo (Humberto) (ed.) & CHACÓN (Susana) (coord.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, COLMEX/TEC, México, 2002.
182. GARZA Elizondo (Humberto) (ed.), SCHIAVON (Jorge A.) & VELÁZQUEZ (Rafael) (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
183. GAYTÁN Guzmán (Rosa Isabel), “Apuntes para elaborar una propuesta para el estudio de la política exterior de México”, in Consuelo Dávila [et al.] (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008.
184. GIL Villegas (Francisco), “Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática”, in Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, Colegio de México, 1990.
185. GOLDGEIER (J. M.) & TETLOCK (P. E.), “Psychology and International Relations Theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 4, 2001.
186. GOLDSTEIN (Judith) & KEOHANE (Robert O.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, 1993.
187. GÓMEZ Camacho (Juan José), Dirección General de Derechos Humanos y Democracia Secretaría de Relaciones Exteriores, documento sin título en línea.
188. GÓMEZ Camacho (Juan José), “La protección de los derechos humanos: codificación, mecanismos y vinculación con México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 62-63, junio 2001.
189. GÓMEZ-ROBLEDO (Antonio), “Directrices fundamentales de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. 6, # 2-3, octubre 1965-marzo 1966.
190. GÓMEZ-ROBLEDO V. (Juan Manuel), “Los principios normativos de la política exterior y la respuesta de México a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octubre 2001.

191. GÓMEZ-ROBLEDO V. (Juan Manuel), “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005.
192. GONZÁLEZ Carrillo (Adriana), “La doctrina humanista de política exterior del Presidente”, Columna invitada, *Diario Monitor*, México, 22 de septiembre 2004.
193. GONZÁLEZ Casanova (Pablo), “Internal and External Politics of Developing Countries”, in Barry Farrell, *To Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966.
194. GONZÁLEZ Gálvez (Sergio), “La política exterior de principios en tiempos de globalización”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002.
195. GONZÁLEZ Gálvez (Sergio), “Los principios de política exterior de México y la dinámica internacional actual”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 91, enero-abril 2003.
196. GONZÁLEZ González (Guadalupe), “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. XLI, # 166, octubre-diciembre 2001.
197. GONZÁLEZ (Guadalupe), MINUSHKIN (Susan) & SHAPIRO (Robert Y.) (coed.), “México y el Mundo”, *Global News. Mexican Public Opinion and Foreign Policy*, México, CIDE/COMEXI, 2004.
198. GONZÁLEZ González (Guadalupe), MINUSHKIN (Susan) & SHAPIRO (Robert Y.), *Mexican Public Opinion and Foreign Policy*, # 120, División de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo, CIDE, México, julio 2005.
199. GONZÁLEZ González (Guadalupe), “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, in Luís Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006.
200. GONZÁLEZ González (Guadalupe), “Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?”, in Arturo C. Sotomayor & Gustavo Vega Cánovas (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colegio de México/ITAM/CIDE, México, 2008.
201. GONZÁLEZ N. (Eurídice), “Panorama histórico de las relaciones México-Cuba: 1959-2004”, in *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historia y perspectivas*, Cátedra Extraordinaria “José Martí”/Cátedra “Benito Juárez”, CCyDEL/UNAM, México, 2007.
202. GONZÁLEZ Uresti (Luz Araceli), “La política exterior de México: ¿cambio o continuidad?”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre 2002.
203. GOUREVITCH (Peter), “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 32, # 4 otoño 1978.

204. GROSSMAN (Claudio), “El fortalecimiento de la democracia: el sistema interamericano de derechos humanos”, *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2001.
205. GROSSMAN (Emiliano), “Acteur”, in Louise Boussaguet, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, París, 2006.
206. GUAJARDO Soto (Guillermo), “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
207. GUERRA Vilaboy (Sergio) & MALDONADO Gallardo (Alejo), “Las revoluciones de México y Cuba desde la perspectiva comparada”, *Chacmool, Cuadernos de trabajo cubano-mexicanos*, vol. III, Mérida-La Habana, 2004.
208. GUTIÉRREZ Baylón (Juan de Dios), “La no intervención”, in Emilio O. Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, UNAM, México, 2005.
209. GUZZINI (Stefano) & RYNNING (Sten), “Réalisme et analyse de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon, *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
210. GUZZINI (Stefano), “From (alleged) unipolarity to the decline of multilateralism? A power-theoretical critique”, in Edward Newman, Armes Thakur & John Tirman, *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, 2006.
211. HABEL (Janette), “Cuba entre pression externe et blocages internes”, *Le Monde Diplomatique*, junio 2004.
212. HAKIM (Peter), “Intranquilidad en las Américas”, *Foreign Affairs en español*, mayo 2001.
213. HAKIM (Peter) & LITAN (Robert E.) (ed.), *The Future of North American Integration*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002.
214. HALL (Peter) & TAYLOR (Rosemary), “Les trois neoinstitutionnalisme”, *Revue Française de Science Politique*, 1996.
215. HARADA (Takumi), [et al.], “La reforma del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas: entre lo deseable y lo posible”, *Relaciones Internacionales*, # 87, septiembre-diciembre 2001.
216. HASSENTEUFEL (Patrick), “Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics”, *Informations sociales*, # 157, s/f.

217. HEREDIA (Blanca), "Relación entre política interior y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", in Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Colegio de México, 1986.
218. HEREDIA (Blanca), "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", in *La política exterior de México enfoques para su análisis*, IMRED/Colegio de México, 1997.
219. HERNÁNDEZ (Joel), "México y la Corte Penal Internacional", Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, # 618, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 15 de noviembre 2005, [http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#\\_self](http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=115&op=page&SubMenu=#_self) consultado mayo 2011.
220. HERRERA-LASSO (Luis), "Seguridad y cooperación en la frontera norte de México", in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002.
221. HERRERA-LASSO M. (Luis), "IV. Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", in Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006.
222. HERRERA-LASSO M. (Luis) (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México 2006.
223. HERRERA-LASSO (Luis), "La relación bilateral México-Estados Unidos: ausencia de una visión compartida", in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.
224. HILL (Christopher), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2003.
225. HOLSTI (Kal J.), "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, #14, 1970.
226. HOLSTI, (Kal J), "International Politics: a framework for analysis", *Approaches to the Study of International Politics*, Prentice Hall, New Jersey, 1977.
227. HOLSTI (Ole R.), *Making American Foreign Policy*, Routledge, Nueva York, 2006.
228. HRISTOULAS (Athanasios), "Mitos y realidades de Naciones Unidas: pasado, presente y futuro", in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.
229. HUDSON (Valerie M.), "The history and evolution of foreign policy analysis", in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008.

230. Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso. Avances y Desaciertos en Derechos Humanos durante el Gobierno de Fox*, 16 de mayo 2006. Versión en inglés: *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results of Human Rights Under Fox*, misma fecha, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/05/16/mexico-lost-transition-0> consultado mayo 2011.
231. HURTADO (Javier), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, FCE, México 2001.
232. IKENBERRY (G. John), "Is American Multilateralism in Decline?", *Perspectives on Politics*, vol. 1 # 3, septiembre 2003.
233. IVAN (Ruxandra), *La politique étrangère roumaine (1990-2006)*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bélgica, 2009.
234. JIMENEZ Cabrera (Edgar), "Enfoques teóricos para el análisis político", in Tomás MIKLOS, *Las decisiones políticas*, IFE/Siglo XXI Editores, México, 2000.
235. JUNG (Dietrich), "Le retour de la culture: l'analyse des politiques étrangères – périphériques- ?", in Frédéric Charillon, *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
236. KEMPER (Robert V.), "Mexicans in the United States", in Melvin Ember, Carol R. Ember & Ian Skoggard (ed.), *Encyclopedia of Diasporas. Immigration and Refugee Cultures Around the World*, vol. 2, Communities.
237. KEOHANE (Robert O.), "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", in *Interdependencia ¿Un enfoque útil para su análisis?*, Colegio de México, 1990.
238. KEOHANE (Robert O.), "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, vol. 45, # 4, otoño 1990.
239. KEOHANE (Robert O.) & NYE (Joseph S.), *Power and Interdependence*, Longman, New York, 2001.
240. KEOHANE (Robert O.), MACEDO (Stephen) & MORAVCSIK (Andrew), "Democracy-Enhancing Multilateralism", *International Organization*, # 63, invierno 2009.
241. KESSLER (Marie-Christine), *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, París, 1999.
242. KEOHANE (Robert O.) & NYE (Joseph S.), "El realismo y la interdependencia compleja (2001)", in Arturo Borja Tamayo (comp.) *Ensayos de Robert O. Keohane, Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2005.
243. KERBER Palma (Víctor), "El sol naciente de Vicente Fox: México y Japón, 2000-2006", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.

244. KESSLER (Marie-Christine), "La politique étrangère comme politique publique", in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
245. KISSINGER (Henry A.), "Las trampas de la jurisdicción universal", *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2001.
246. KLARE (Michael T.), "Para entender los motivos de la guerra contra Irak", *Foreign Policy in Focus*, 16 de enero 2003. Disponible en español: <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/15/per-portada.html?origen=index.html> consultado abril 2011.
247. KNIGHT (Alan), "Cómo lidiar con el sistema político estadounidense. Una visión histórica 1910-1995", in Rodolfo O. De la Garza & Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, Porrúa-CIDE, México 2000.
248. KRASNER (Stephen D.), "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos", in Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Colegio de México, 1990.
249. KRAUZE (Enrique), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets, México, 1997.
250. KRAUZE (Enrique), *Tarea política. Ensayos políticos 1980-2000*, Tusquets, México, 2000.
251. LA BALME (Natalie), "Opinion publique et politique étrangère", in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
252. LAJOUS (Alejandra), *¿Dónde se perdió el cambio?*, Planeta, México, 2003.
253. LAJOUS (Roberta) (comp.), "Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI", Cuaderno de Política Exterior México, # 7, IMRED/SRE, México, 2000.
254. LAJOUS (Roberta), "Entrevista con Roberta Lajous. La reforma en Cuba tendrá que ser gradual", por Olga Pellicer, *Este País*, noviembre 2006.
255. LAROCHE (Josepha), *Manuel de Politique Internationale*, L.G.D.J., París, 2000.
256. LE CLERCQ Ortega (Juan Antonio), *Instituciones, capacidades de veto y cambio político: el caso de la política exterior mexicana*, Tesis de maestría: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009.
257. LEIKEN (Robert) S., "With a friend like Fox", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2001.
258. LEÓN (José Luis), "México y el mundo del futuro: cinco posibles escenarios", in *La política exterior de México enfoques para su análisis*, IMRED/Colegio de México, 1997.

259. *Le Petit Robert de la langue française*, 2006.
260. LOAEZA (Soledad), “Acción Nacional. En la antesala del poder: 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. XLIII-1, enero-marzo 2003.
261. LÓPEZ-CÓRDOVA (Ernesto) & MEISSNER (Christopher M.), “Globalization and Democracy, 1870-2000”, documento en línea, 8 de marzo 2004.
262. LÓPEZ DE LARA E. (Dainzú), “De l’accord migratoire à la construction du mur. Fermer pour mieux ouvrir? Le cas de la relation bilatérale Mexique-États-Unis”, ponencia presentada el 29 de octubre 2009 en el Coloquio Internacional: *Murs et Barrières en Relations Internationales*, organizado por la Chaire Raoul Dandurand de la Universidad de Québec en Montreal (UQAM).
263. LORTIE (Marc), Coloquio Internacional, “Les relations Canada – États-Unis revisitées”, Conferencia de clausura, Centre de Recherches sur l’Amérique du Nord (CRAN), Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, Institut du Monde Anglophone, Paris, 19 de mayo 2010.
264. LUJAMBIO (Alonso), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1996.
265. LUJAMBIO (Alonso) (ed.), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
266. MABIRE (Bernardo), “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 34 (4), octubre-diciembre 1994.
267. MACOUZET N. (Ricardo), “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 34, # 4, octubre-diciembre 1994.
268. MACOUZET (Ricardo) & GONZÁLEZ V. (Luis), “Política y comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, in Humberto Garza Elizondo (ed.) & Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, Colegio de México/ITESM, México, 2002.
269. MADRAZO (José Ignacio), “México y Asia-Pacífico al inicio del siglo XXI”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002.
270. MAIRA (Luis), “Estados Unidos ante el cambio del escenario internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 65, noviembre 2001-febrero 2002.
271. MANLEY (John), ASPE (Pedro) & WELDON (William F.) [et al.], *Building a North American Community*, Council on Foreign Relations/Canadian Council of Chief Executives/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2005.



272. MANSFIELD (Edward D.) & PEVEHOUSE (Jon C. Pevehouse), "Democratization and International Organizations", *International Organization*, vol. 60, # 1, 2006.
273. MASSEY (Douglas S.), "Una política de migración disfuncional", *Letras Libres*, México, mayo 2003.
274. McLEOD (Alex), "L'approche constructiviste de la politique étrangère", in Frédéric Charillon, *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
275. MEISSNER (Doris), "After the Attacks: Protecting Borders and Liberties", *Policy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, # 8, noviembre 2001.
276. MÉNDEZ (José Luis), "La oficina presidencial y el liderazgo político e México y Estados Unidos: ¿Incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?", *Foro Internacional*, vol. XLVII, # 190 (4), 2007.
277. MÉNDEZ Silva (Ricardo), "Genaro Estrada", *Cancilleres de México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, v. II, México, 2009.
278. MERINO (Mauricio), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.
279. MEYER (Lorenzo), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1995.
280. MEYER (Lorenzo), "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", in Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, Colegio de México, 1998.
281. MEYER (Lorenzo), "Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano", *Foro Internacional*, vol. XLVI, #185 (3), 2006.
282. MILET (Paz V.), "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional", *Revista Futuros*, vol. III, # 10, 2005, <http://www.revistafuturos.info> consultado mayo 2011.
283. MILNER (Helen V.) & KUBOTA (Keiko), "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries", *International Organization*, # 59, invierno 2005.
284. MINÀ (Gianni), "Cuba, le syndrome de l'île assiégée", *Le Monde Diplomatique*, junio 2003.
285. MONTAÑO, Jorge. "La óptica mexicana de Centroamérica", *Foreign Affairs en español*, vol. 1, # 2, verano 2001.
286. MOREAU Defarges (Philippe), *L'ordre mondial*, Armand Colin, París, 2003, 1<sup>er</sup> ed., 1998.

287. MOREAU Defarges (Philippe), *Relations internationales. 2. Questions mondiales*, Seuil, France, 2004.
288. MORGENTHAU (Hans J.), *Politics Among Nations*, McGraw-Hill, New York, 1985.
289. MULLER (Pierre) & SUREL (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, París, 1998.
290. MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
291. MUÑOZ LEDO (Porfirio), "Tercera Reunión Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea" Transcripción del programa de radio: *Las relaciones internacionales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 18 de mayo de 2004, <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=1289> consultado marzo 2011.
292. MUÑOZ LEDO (Porfirio Thierry), "El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, marzo-junio 2002.
293. NACIF (Benito), "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados en México: el modelo de partido centralizado," *Foro Internacional*, vol. XLII (1), enero-marzo 2002.
294. NACIF (Benito), "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", *Política y gobierno*, vol. XI, # 1, 1<sup>er</sup> semestre 2004.
295. NAVARRETE (Jorge Eduardo) (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Colección Perspectiva Global, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 2006.
296. NAVARRETE (Jorge Eduardo) (coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, Colección Prospectiva Global, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2008.
297. NAVARRETE (Jorge Eduardo), "Reforma y contrarreforma: el Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas", in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.
298. NERIA (Leticia), "La posición de mi pueblo no es la de mi gobierno. Las relaciones diplomáticas entre México y Cuba durante el primer bienio del gobierno de Vicente Fox", *Cuadernos de Trabajo Cubano-Mexicanos*, vol. IV, Mérida-La Habana, 2006.
299. NEWMAN (Edward), "Multilateral crises in historical perspective", in Edward Newman, Armes Thakur & John Tirman, *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, 2006.

300. OEA, “Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, San José, Costa Rica, 22 a 29 de agosto de 1960, <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/RCactas.asp> consultado mayo 2011.
301. OEA, “Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962, <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/RCactas.asp> consultado mayo 2011.
302. OEA, “Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Washington, D.C., 21 a 26 de julio de 1964, p. 5-6, <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/RCactas.asp> consultado mayo 2011.
303. OJEDA (Mario), “Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano”, México y América Latina: la nueva política exterior, Colegio de México, 1974.
304. OJEDA (Mario), *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP (Colección Foro 2000), México, 1986.
305. OJEDA (Mario), *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2001.
306. OJEDA (Mario), “Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, # 4, octubre-diciembre 2007, Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59911153006> consultado abril 2011.
307. OJEDA (Mario), “México y el conjunto de países llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China)”, in Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz & Gustavo Vega Cánovas (eds.), *Poder y política en los estudios internacionales*, Colegio de México, 2011.
308. ONU, “Commission on Human Rights. Report of the Fifty-Eight Session”, 18 de marzo – 22 de abril 2002, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/sessions/58/index.htm> consultado marzo 2009.
309. ONU, “Commission on Human Rights. Report of the Fifty-Ninth Session”, 17 de marzo – 24 de abril 2003, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/sessions/59/index.htm> consultado marzo 2009.
310. Organización de Estados Americanos, “Declaración de Quebec”, [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit.html](http://www.summit-americas.org/iii_summit.html) consultado mayo 2011.
311. Organización de Naciones Unidas, “Resolution adopted by the General Assembly 60/251. Human Rights Council”, 3 de abril 2006, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm> consultado mayo 2011.
312. ORTEGA Ortiz (Reynaldo Y.) & VEGA Cánovas (Gustavo) (eds.), *Poder y política en los estudios internacionales*, Colegio de México, 2011.
313. ORTIZ DE ZÁRATE (Roberto) (ed.), “Ernesto Zedillo Ponce de León”, CIDOB, 7 de julio de 2009,

[http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_norte/mexico/ernesto\\_zedillo\\_ponce\\_de\\_leon](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernesto_zedillo_ponce_de_leon) consultado febrero 2010.

314. ORTIZ Mena (Antonio), AMORIM Neto (Octavio) & FERNÁNDEZ de Castro (Rafael) (eds.), *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, IMRED/SRE, México, 2005.
315. PANEBIANCO (Angelo), “La dimensión internacional de los procesos políticos”, in Gianfranco Pasquino [et al.], *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Textos, Madrid 1996.
316. PARKER III (Charles W.), *The U.S. National Security Strategy and the Global War on Terror ‘Force Multiplier’*, Documento de trabajo, División de Estudios Internacionales, CIDE, México, abril 2005.
317. PASCOE Pierce (Ricardo), *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba / 2001-2002*, Ediciones Sin Nombre, México, 2004.
318. PASTOR (Robert A.) & CASTAÑEDA (Jorge G.), *Limits to friendship. The United States and Mexico*, Vintage Books, New York, 1988.
319. PASTOR (Robert A.), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World to the New*, Institut for International Economics, Washington, 2001.
320. PELLICER (Olga), “México en la OEA”, *Foro Internacional*, vol. VI (2-3), octubre 1965-marzo 1966.
321. PELLICER (Olga), *México y la Revolución Cubana*, Colegio de México, 1972.
322. PELLICER De Brody (Olga), “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, *Foro Internacional*, vol. XXI, # 82, octubre-diciembre 1980.
323. PELLICER (Olga) & FERNÁNDEZ De Castro (Rafael), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, SRE-IMR, México, 2000.
324. PELLICER (Olga), “México y Cuba: un drama en tres actos”, *Letras Libres*, julio de 2004, <http://www.letraslibres.com/index.php?art=9715> consultado agosto 2011.
325. PELLICER (Olga), “México y la nueva agenda internacional”, in Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 2006.
326. PELLICER (Olga) & GONZÁLEZ Iza (Daniela), “La política de México hacia los derechos humanos en el ámbito internacional”, in Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 2008.
327. PELLICER (Olga), “¿Por qué la ONU?”, in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.

328. PEREÑA-GARCÍA (Mercedes), *Las relaciones diplomáticas de México*, Temas selectos de geografía de México, UNAM/Instituto de Geografía/Plaza y Valdés, México, 2001.
329. PEREZNIETO Castro (Leonel), "La Doctrina Estrada, una nota para su relectura", *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 89, mayo-agosto 2002.
330. PETITEVILLE (Franck) & SMITH (Andy), "Analyser les politiques publiques internationales", *Revue française de science politique*, vol. 56, # 3, junio 2006.
331. PETITEVILLE (Franck), *Multilatéralisme*, Montchrestien, París, 2009.
332. PICKARD (Miguel), "Líderes firman la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte. Se avanza hacia el "TLCAN Plus",," artículo *Programa de las Américas*, 18 de agosto 2005, [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org) , [http://www.ircamericas.org/esp/172#\\_edn1](http://www.ircamericas.org/esp/172#_edn1) consultado julio 2009.
333. PIPITONE Ugo, "Introducción. El TLCAN en una perspectiva mundial", in Arturo Borja Tamayo (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, Porrúa, México, enero 2001.
334. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1989.
335. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000*, presentado el 31 de mayo de 1995.
336. POPPER (Karl), *La connaissance objective*, Aubier, Bibliothèque Philosophique, Paris, 1972.
337. POPPER (Karl), *La logique de la découverte scientifique*, PAYOT, Paris, 1984.
338. PRADO Lallande (Juan Pablo), "Política exterior mexicana, democracia y derechos humanos", in Consuelo Dávila Pérez [et al.], *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008.
339. PRECIADO (Jaime), "La agenda de política exterior de la transición", *Revista de la Universidad de Guadalajara*, # 21, invierno 2000-2001.
340. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, presentado el 21 de mayo de 2001.
341. Presidencia de la República, *Vicente Fox Quesada. Ideas del cambio democrático*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México 2006.
342. PUTNAM (Robert D.), "Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics", Peter B. Evans & Harold K. Jacobson & Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkley, Los Angeles-London, 1993.

343. PUTNAM (Robert D.), "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level Games", *International Organization*, vol. 42, # 3, verano 1998.
344. QUIVY (Raymond) & VAN CAMPENHOUDT (Luc), *Manuel de recherche en sciences sociales*, DUNOD, París, 2006.
345. RABASA (Emilio O.) (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, UNAM, México, 2005.
346. RAMÍREZ Bonilla (Juan José), "La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico: 2000-2006", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
347. RAMOS García (José María), "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", *Foro Internacional*, vol. XLIV-4, #178, México, 2004.
348. RECONDO (David), "Les enjeux internationaux des élections mexicaines", in Olivier Dabène, *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*, Presses de FNSP, París, 2007.
349. REVELES VÁZQUEZ (Francisco), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, UNAM/Guernika/FCPyS, México, 2006.
350. REYES HEROLES (Federico) (coord.), *Hacia la presidencia en el 2000*, FCE, México, 2000.
351. RIDING (Alan), *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, Planeta, México, 1985.
352. ROCHE (Jean-Jaques), *Relations Internationales*, Manuel, L.G.D.J., París, 2005.
353. ROCHE (Jean-Jaques), *Théories des relations internationales*, Montchrestien, París, 2008, 7<sup>e</sup> ed.
354. ROETT (Riordan), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI Editores, México, 1991.
355. ROETT (Riordan), "Mexico and the Western Hemisphere", in Russell Crandall, Guadalupe Paz & Riordan Roett, (eds.), *Mexico's Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005.
356. RODRÍGUEZ Ulloa (Carlos), "México ante el multilateralismo del siglo XXI. Entre los principios de política exterior y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz", *Relaciones Internacionales*, # 105, septiembre-diciembre 2009.
357. ROJAS (Rafael), "Amigos desleales", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 4, # 3, julio-septiembre 2004.

358. ROJAS (Rafael), *Tumbas sin sosiego. Revolución, disidencia y exilio del intelectual cubano*, Anagrama, Barcelona 2006.
359. ROLDÁN (Eduardo) & MORALES Ramírez (Dámaso), “Fox: una política exterior en transición”, in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático. Cambio o continuidad*, Plaza y Valdés, México, 2002.
360. ROSATI (Jerel A.), HAGAN (Joe D.), & SAMPSON (Martin W.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, University of South Carolina Press, 1994.
361. ROSENAU (James N.), “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, in Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966.
362. ROSENAU (James N.), *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings, and Methods*, Sage Publications, New York, 1974.
363. ROSENAU (James N.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, Pinter, Londres, 1980.
364. ROSENAU (James N.), “Foreword”, in Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, *Foreign Policy. Theories · Actors · Cases*, Oxford University Press, New York, 2008.
365. ROSENAU (James N.), *Along the Domestic-foreign Frontier*, Cambridge University Press, 1997.
366. RUANO (Lorena), “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
367. RUBIO (Luis) & KAUFMAN Purcell (Susan) (eds.), *Mexico under Fox*, The Americas Society/CIDAC, Lynne Rienner Publishers, USA, 2004.
368. RUIZ (Érika), “Europa y Norteamérica: ¿Polos opuestos de la integración?”, in Bernardo Mabire (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, Colegio de México, 2003.
369. RUIZ-CABAÑAS (Miguel), “México en el hemisferio”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002.
370. RUIZ Sandoval (Érika), “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, México, enero-junio 2008.
371. SALAS (Federico), “Democracia y derechos humanos como política exterior”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002.



372. SÁNCHEZ Ramírez (Pablo Telman), “Las oscilaciones y contradicciones en las relaciones México-Cuba”, *Relaciones Internacionales*, # 95, mayo-agosto 2006.
373. SANDOVAL P. (Juan Manuel), “Los trabajadores migrantes indocumentados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte-Plus (TLCAN-Plus)”, Seminario: *L'évolution de la normativité en droit social et du travail dans le contexte de l'intégration économique des Amériques*, Universidad de Québec en Montreal (UQÀM), 21-22 de abril 2005, [www.cedim.uqam.ca/files/JMSandoval-mai05.pdf](http://www.cedim.uqam.ca/files/JMSandoval-mai05.pdf) página consultada, julio 2009.
374. SARUKHÁN (Arturo), “Balance y perspectivas de la Política Exterior de México”, programa radiofónico: *Las relaciones Internacionales de México*, Radio UNAM, Gloria Abella, 17 de septiembre 2002.
375. SARQUÍS (David J.), “¿Historia o coyuntura?: hacia una redefinición de análisis histórico en relaciones internacionales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 65, febrero 2002.
376. SCHERER Ibarra (María), “Castañeda se reinventa”, *Proceso*, # 1386, 25 de mayo 2003.
377. SCHIAVON (Jorge S.), “Cohabitando con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 72, octubre 2004.
378. SCHIAVON (Jorge A.), SPENSER (Daniela) & VÁZQUEZ Olivera (Mario) (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México, 2006.
379. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE/Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005.
380. SEGOVIANO Monterrubio (Soledad), “La doctrina de la administración Bush (2001-2006)”, *Relaciones Internacionales*, # 97, enero 2005.
381. SELLER (Andrew), “México y Estados Unidos: hacia la cooperación estratégica”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 94, enero 2006.
382. Senado de la República, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, 9 tomos, México, 2000.
383. SEPÚLVEDA Amor (Bernardo), “México en el Consejo de Seguridad y el futuro de la ONU”, *Foro Internacional*, vol. XXXV, # 4, octubre-diciembre 1995.
384. SHIRK (David A.), *Mexico's New Politics. The PAN and Democratic Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 2005.
385. SILVA (Cornelio) & DIAZ (Oscar), “Cronología Cuba-México II”, *Cuadernos de Nuestra América*, vol. VI, # 13, julio-diciembre 1989.



386. SILVA-HERZOG Márquez (Jesús), “La consolidación de la democracia, tarea política actual”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 70, octubre 2003-febrero 2004.
387. SMITH (Clint E.), *Inevitable partnership. Understanding Mexico-US relations*, 2000.
388. SMITH Simpson, “The Nature and Dimensions of Diplomacy”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 380, -Resources and Need of American Diplomacy-, noviembre 1968.
389. SMITH (Steve), HADFIELD (Amelia) & DUNNE (Tim), “Introduction”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008.
390. SOLÍS De Alba (Ana Alicia), ORTEGA (Max), MARÍÑA Flores (Aberlardo) & TORRES (Nina) (coord.), *Balance del sexenio foxista y perspectivas para los movimientos sociales*, ITACA, México 2007.
391. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, diciembre 2000-abril 2001”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 86, mayo-agosto 2001.
392. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, mayo-diciembre 2001”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 87, septiembre-diciembre 2001.
393. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, enero-abril 2002”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 88, enero-abril 2002.
394. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, septiembre-diciembre 2002”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 90, septiembre-diciembre 2002.
395. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, enero-abril 2003”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 91, enero-abril 2003.
396. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, mayo-agosto 2003”, *Relaciones Internacionales*, UNAM, # 92, mayo-agosto 2003.
397. SOSA Fuentes (Samuel) & QUINTANA Solórzano (Fausto) (coords.), “Cronología de la política exterior de México, septiembre-diciembre 2003”, *Relaciones Internacionales*, # 93, sept.-dic. 2003.
398. SOTOMAYOR (Arturo C.) & Vega Cánovas (Gustavo) (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colegio de México-ITAM-CIDE, México, 2008.

399. SOTOMAYOR (Arturo C.), "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.
400. STARR (Pamela K.), "Fox's Mexico: Same as it Ever Was?", *Current History*, febrero 2002.
401. STARR (Pamela K.), "U.S.-Mexico Relations", *Hemisphere Focus*, vol. XII, #2, 9 de enero 2004.
402. STRICKLAND (Barbara K.), "Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿Bomba que no estalló?", in Gerardo M. Bueno & Lorenzo Meyer (comp.), *México - Estados Unidos, 1987*, Colegio de México, 1989.
403. THOMAS, (Ann van Wynen), *La no intervención. Sus normas y significado en las Américas*, La Ley, Bs. As., 1959.
404. TODOROV (Tzvetan), "Entretien. Vivre derrière un mur vous déforme de l'intérieur", *Books*, # 9, octubre 2009.
405. TORRES (Blanca), "Introducción", in Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis?*, Colegio de México, 1990.
406. TORRES (Blanca), "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", in *La política exterior de México enfoques para su análisis*, Colegio de México, 1997.
407. TORRES (Blanca) & LAJOUS (Roberta), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. VII, VIII, IX, Senado de la República, México, 2000.
408. TORRES (Blanca) (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Colegio de México, 2010.
409. TREVIÑO Cantú (Javier), "Principios e intereses de la política exterior de México", in Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, El Colegio de México, 1998.
410. TRUBOWITZ (Peter), *Structure and Choice in Foreign Policy Analysis*, # 79, División de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo, CIDE, México, 1998.
411. TUIRÁN (Rodolfo), FUENTES (Carlos) & RAMOS (Luis Felipe), "Dinámica reciente de la migración México-Estados Unidos", *El Mercado de Valores*, # 8, agosto 2001.
412. TUIRÁN (Rodolfo), "México y el debate migratorio en Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, oct.-dic. 2006.
413. TUIRÁN (Rodolfo), "La reforma migratoria en Estados Unidos: implicaciones y retos para México", in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde*

- México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.
414. TUTTINO (Saverio), *Breve historia de la Revolución Cubana*, Serie Popular Era, fotocopias, s/f.
  415. UGALDE (Luis Carlos), "US-Mexican Relations: A View from México", in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004.
  416. VAGNOUX (Isabelle), *Les États-Unis et le Mexique. Histoire d'une relation tumultueuse*, L'Harmattan, Paris, 2003.
  417. VAGNOUX (Isabelle), "Le clan Bush et les Latinos. Une histoire de familia", *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, # 97 –2008/1.
  418. VALDÉS Ugalde (José Luis) & CASCANTE (Jéssica), *El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI*, Cuadernos de América del Norte/UNAM, México, 2007.
  419. VALVERDE (Miguel Ángel), *Interest Groups in American Politics: Conceptual Elements and Key Literature*, # 24, División de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo, CIDE, México, 1996.
  420. VAN METER (Donald S.) & VAN HORN (Carl E.), "1. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", in Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 4, Porrúa, México, 1996.
  421. VAUTRAVERS Tosca (Guadalupe), "Las transformaciones en la política exterior de México respecto de Cuba y los Estados Unidos de América. Análisis a la mitad del sexenio de Vicente Fox Quesada", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005.
  422. VEGA Cánovas (Gustavo), "El futuro de las relaciones económicas México-Estados Unidos: La Unión Europea o el Espacio Económico y de Seguridad de América del Norte", in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008.
  423. VELASCO (Jesús), "Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza", *Foro Internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, enero-junio 2008.
  424. VELASCO (Jesús), "Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, COLMEX/CIDE, México, 2010.
  425. VELÁZQUEZ Flores (Rafael), "El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?", in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático. Cambio o continuidad*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002.

426. VELAZQUEZ Flores (Rafael), “Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba”, *Revista Mexicana del Caribe*, Chetumal, Quintana Roo, año IX, # 18, 2004.
427. VELÁZQUEZ Flores (Rafael), “Balance general de la política exterior de México”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XLVIII, # 191-192, enero-junio 2008.
428. VELÁZQUEZ Flores (Rafael), “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”, *Política y gobierno*, vol. XV, # 1, 1<sup>er</sup> semestre 2008.
429. VIDAL (Gregorio), “Introducción: el ALCA no avanza, pero otros tratados comerciales y acuerdos de inversión se firman”, in Gregorio Vidal (coord.), *ALCA: Procesos de integración y regionalización en América*, Cámara de Diputados/UAM/Porrúa, México, 2006.
430. VOLPI (Jorge), “Diplomacia sin inteligencia. Tragicomedia en tres actos”, *Política cultural*, *Letras Libres*, febrero 2004, <http://www.letraslibres.com/index.php?art=9364> consultado junio 2009.
431. WALLERSTEIN (Immanuel), *The Modern World-System*, Tomo I, Academic Press, New York, 1974.
432. WALT (Stephen M.), “Mantener el mundo -fuera de balance-: el autocontrol y la política exterior de Estados Unidos”, *Política y Gobierno*, vol. IX, # 1, 2002.
433. WALTZ (Kenneth H.), *Man, State, and War: a Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York, 1954.
434. WILHELMY (Manfred), *La formación de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As. 1987.
435. WILHELMY (Manfred), [et. al], *Política internacional: enfoques y realidades*, CINDA/Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988.
436. WOHLFORTH (William C.), “Realism and foreign policy”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008.

### Periódicos y Revistas:

Agence France-Presse	<i>Excélsior</i>	<i>Proceso</i>
Boston Herald	<i>Gramma</i>	<i>Reforma</i>
<i>Cambio</i>	<i>La Jornada</i>	<i>The Economist</i>
CBS News	<i>Le Monde</i>	<i>The New York Times</i>
CNN: Special Report	<i>Libération</i>	<i>The Washington Post</i>

<i>El Clarín</i>	<i>Le Figaro</i>	<i>Unomásuno</i>
<i>El Universal</i>		

### **Películas y documentales:**

FERGUSON (Charles), Inside Job, Estados Unidos, Sony Pictures Releasing, 2010, 2h00min. Ganadora del Óscar como Mejor Film Documental, 2011.

GREENGRASS (Paul), Green Zone, Estados Unidos, StudioCanal, 2010, 1h55min.

LIMAN (Doug), Fair Game, Estados Unidos, UGC Distribution, 2010, 108 min. Tres nominaciones a la Palma de Oro, 2011.

STONE (Oliver), W., Estados Unidos, Metropolitan Film Export, 2008, 2h00min.

## Anexos

---



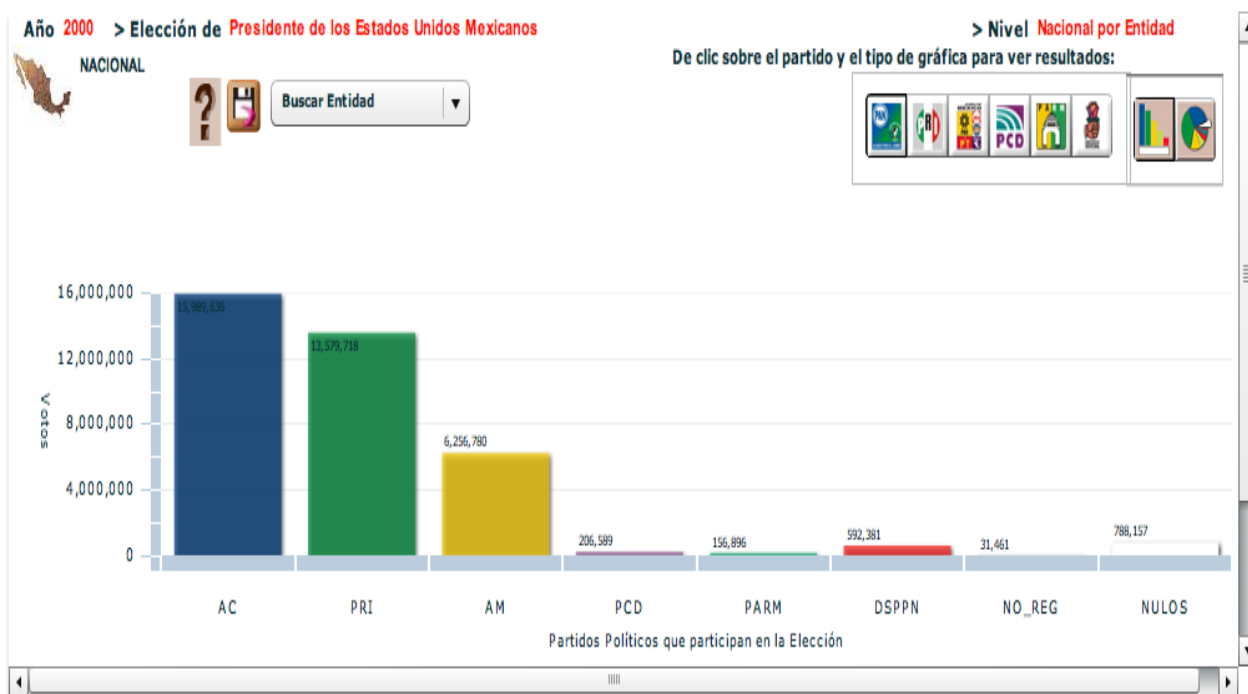
## I. Lista de entrevistas.

1. Entrevista con Mtro. Juan Antonio Le Clercq, Grupo Parlamentario del PAN, Senado de la República, México, 5 de enero 2010.
2. Entrevista con Ministro David Nájera, miembro del Servicio Exterior Mexicano, México D.F., 6 de enero 2010.
3. Entrevista con Lic. Juan Carlos Delgadillo, Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, México D.F., 7 enero 2010.
4. Entrevista con Mtro. Alfonso Sánchez Mújica, director de postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 8 de enero 2010.
5. Entrevista con Dr. Rafael Velázquez, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D.F., 12 de enero 2010.
6. Entrevista con Mtra. Erika Ruiz Sandoval, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D.F., 12 de enero 2010.
7. Entrevista con Mtro. Jorge Schiavon, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D.F., 12 de enero 2010.
8. Entrevista con Dr. Jorge Chabat, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 12 de enero 2010.
9. Entrevista con Rubén Aguilar, Universidad Iberoamericana, México D.F., 14 de enero 2010.
10. Entrevista con Pía Taracena, Universidad Iberoamericana, México D.F., 14 de enero 2010.
11. Entrevista con Dr. David Mena, director del Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana, Santa Fe, México D.F., 14 de enero 2010.
12. Entrevista con Dr. Darío Salinas, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Iberoamericana, México D.F., 14 de enero 2010.
13. Entrevista con Mtro. Roberto Sánchez de la Vara, Departamento de Administración, Universidad Iberoamericana, México D.F., 14 de enero 2010.
14. Entrevista con Dr. Humberto Garza, profesor investigador del Colegio de México, México D.F., 19 de enero 2010.
15. Entrevista con Mtro. Mario Campos, periodista y director de noticias del Instituto Mexicano de la Radio, México D.F., 19 de enero 2010.
16. Entrevista con Diputado federal, Porfirio Muñoz Ledo, diputado y miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Diputados, México D.F., 19 enero 2010.
17. Entrevista con Dr. Ricardo Pascoe, ex embajador de México en La Habana, Cuba. México D.F., 28 de enero 2010,
18. Entrevista con Dr. Sergio Aguayo Quezada, profesor investigador del Colegio de México D.F., 20 de julio 2011.





## II. “Resultados elecciones 2000.”





### III. “Cuadro PND.”

• Cuadro 1. Comparativo interés nacional en PND, política exterior (1982-2000).

INTERÉS NACIONAL			
(PND) 1983-1988 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	(PND) 1989-1994 CARLOS SALINAS DE GORTARI	(PND) 1995-2000 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	(PND) 2001-2006 VICENTE FOX QUESADA
<p>La política exterior tiene como objetivos principales:</p> <p>Preservar la <b>soberanía</b> de la nación y fortalecer nuestra independencia política y económica;</p> <p>Apoyar los esfuerzos internos de <b>desarrollo</b>, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones;</p> <p>Defender la <b>paz</b> mundial;</p> <p>Practicar la <b>solidaridad</b> entre países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.</p>	<p>Preservar y fortalecer la <b>soberanía</b> nacional, mediante la defensa de territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país.</p> <p>Apoyar el <b>desarrollo</b> económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo.</p> <p>Proteger los derechos e intereses de los <b>mexicanos en el extranjero</b>.</p> <p>Apoyar y promover la <b>cooperación internacional</b> en todos los aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.</p> <p>Hacer de la <b>cultura</b> mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo.</p> <p>Promover la <b>imagen</b> de México en el exterior.</p>	<p>Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra <b>seguridad</b> nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.</p> <p>Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatuta política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.</p> <p>Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.</p> <p>Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las <b>comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior</b>, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia.</p> <p>Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.</p> <p>Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.</p>	<p>Garantizar que nuestra <b>seguridad</b> nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.</p> <p>Asegurar que la naturaleza <b>soberana</b> de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás Internacionales no sea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.</p> <p>... Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el <b>desarrollo</b> nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.</p> <p>Participar <b>activamente</b> en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.</p>

Fuente:<sup>990</sup>

• Cuadro 2. Comparativo principios y lineamientos en PND (1982-2000).

PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS			
(PND) 1983-1988 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	(PND) 1989-1994 CARLOS SALINAS DE GORTARI	(PND) 1995-2000 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	(PND) 2001-2006 VICENTE FOX QUESADA
Los lineamientos fundamentales de la acción internacional de México se originan en las luchas de nuestro pueblo por consolidar la independencia económica y política de la Nación. Los <b>principios</b> que la forman son expresión del ser nacional y del Estado revolucionario surgido de nuestro proceso histórico: autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de los Estados, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional para el desarrollo.	Considerando los <b>principios</b> y preceptos fundamentales de la política exterior; los <b>objetivos</b> nacionales esenciales, establecidos en este Plan Nacional de Desarrollo; y las grandes <b>tendencias</b> de relaciones <b>internacionales</b> alianzas estratégicas en los lustros por venir, se plantean los siguientes objetivos generales para la acción internacional de México en los próximos años:	El <b>principio</b> rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los <b>objetivos</b> , estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.  El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos específicos, con miras al México del año 2000:	La diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.  El interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país, deben servirnos como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado.  La política exterior de México se ha orientado con base en los <b>principios</b> que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales.

Fuente:<sup>991</sup>

<sup>990</sup> Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, "Lineamientos Constitucionales de la política exterior en México," *Estudio Teórico Conceptual de Antecedentes Constitucionales, Planes de Gobierno, de Derecho Comparado, de Iniciativas de reforma al Artículo 89 Constitucional, entre otros y de Reforma del Estado*, Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, S.I.I.D., septiembre, 2005.

<sup>991</sup> *Ibidem*.

#### IV. “Renuncia Castañeda.”

*La Jornada*

Directora General: Carmen Lira Saade  
México D.F. Jueves 9 de enero de 2003

<http://www.jornada.unam.mx/2003/01/09/008n3pol.php?origen=index.html> consultado agosto 2010.

#### ❶ El lunes informará quién será el nuevo canciller; posibles enroques en el gabinete

Castañeda renunció, confirma Fox

❶ Derbez o Canales Clariond podrían ocupar la SRE ❶ Bravo Mena, otro de los que se mencionan

JUAN MANUEL VENEGAS ENVIADO

**Reynosa, Tamps., 8 de enero.** El secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, presentó su renuncia al cargo. El presidente Vicente Fox Quesada confirmó lo anterior e informó que "a más tardar" el próximo lunes dará a conocer el nombre del sustituto y los enroques que, en su caso, deba hacer en otras áreas del gabinete.

La salida de Castañeda del *gabinetazo* estaba ya anunciada. El mismo se encargó, primero, de difundir sus intenciones de ocupar otra secretaría de Estado y, ya que vio truncadas sus ambiciones (Gobernación o Educación eran sus objetivos), optó por la renuncia, desoyendo aquellas declaraciones del presidente Fox -cuando presentó a sus colaboradores en noviembre del 2000- de que él "hacía contratos por seis años".

"Lo que estoy haciendo es contemplando su petición... y decidiendo si aceptamos esa renuncia que está solicitando o le insisto que continúe", dijo Fox Quesada, quien se vio presionado a confirmar la dimisión de Castañeda luego de que la víspera el propio canciller y sus allegados *filtraran* su decisión de no continuar más en el equipo foxista.

Si bien el mandatario planteó que intentaría convencerlo de quedarse, fuentes del gobierno de la República informaron que la renuncia "ya fue aceptada" y lo único que está pendiente es decidir quién lo sustituirá.

"No hay en este momento una decisión tomada" respecto al nombramiento del nuevo canciller, precisó Fox anoche en un mensaje que ofreció a la prensa a bordo del avión presidencial, en el vuelo de Reynosa a la ciudad de México.

Se habla de que el sustituto podría ser el secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, a quien llegaría a suplir el gobernador de Nuevo León, Fernando Canales Clariond. También se ha mencionado entre los posibles al dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena; al embajador de México en Estados Unidos, Juan José Bremer, o bien que el mismo Canales Clariond llegaría directo a Tlatelolco, con lo que se evitarían otros movimientos en el gabinete.

El Presidente convino en que esos nombres "que se barajan en los medios" responden a "gente muy valiosa", pero insistió en que no hay nada definido: "cualquiera que sea la decisión va a ser tomada para fortalecer el equipo de trabajo y darle continuidad a la buena tarea que se viene realizando hasta ahora".

"Me da *güeva* seguir" en la cancillería

Hasta hace menos de cinco meses no estaba entre los planes de Castañeda renunciar al *gabinetazo*. Otras eran sus metas y así se lo hizo saber al Presidente.

Funcionarios cercanos al mandatario revelaron a este diario que en septiembre del año pasado el canciller planteó a Fox su deseo de salir de Relaciones Exteriores para ocupar la titularidad en otra secretaría de Estado.

Personajes del foxismo que hacían grupo en torno del canciller confiaron entonces a *La Jornada* que "el objetivo" era ocupar la Secretaría de Gobernación. Su cercanía con la secretaria general del PRI, Elba Esther Gordillo, y la intervención de Castañeda por esos primeros días de septiembre en un acercamiento inicial con la directiva nacional del PRI -en un intento por "hacer mayoría" para sacar adelante la reforma eléctrica- eran claras señales de sus ambiciones de intervenir "de manera más directa" en la política interna.

Castañeda, además, propaló entre ese mismo grupo (Ramón Muñoz, Francisco Ortiz y Lino Korrodi, entre otros) que, canceladas en los hechos las negociaciones para un acuerdo migratorio con Estados Unidos, su interés por mantenerse al frente de la política exterior mexicana era cada vez menor.

Frenadas, sin embargo, sus intenciones de ir a Bucareli a sustituir a Santiago Creel Miranda, la Secretaría de Educación fue su segunda opción. Otra vez él mismo dejó correr la especie; gente cercana a Fox reveló: "¡Está insiste e insiste! Ya no quiere seguir en Relaciones Exteriores. Es muy necio!"

En **octubre** pasado, durante la reunión de **APEC** en Los Cabos, el canciller anticipó a un grupo de periodistas que a principios de este año ya no lo verían en Tlatelolco. Se le atribuye entonces una frase que resumía su malestar de seguir en un cargo que ya no lo llenaba: "¡me da *güeva* seguir en la cancillería!"

Pero tampoco se aclaró el camino hacia la SEP, por lo que -según se informó-- antes de irse de vacaciones, en diciembre pasado, presentó su renuncia.

### **Presión para mover el tablero**

Si "en el esquema personal" del presidente Fox no estaba hacer cambios a mitad del camino -según decían sus más allegados, los que lo conocen desde el gobierno de Guanajuato-, la renuncia de



Castañeda lo obligará a mover su tablero y las "pocas piezas" que tiene en el espectro inmediato.

Si bien en diciembre pasado se anticipaba en estas páginas que las luchas intestinas en el gabinete foxista se intensificarían apenas se iniciara 2003, la dimisión del canciller acelera el proceso de recomposición, a seis meses de la elección federal para renovar la Cámara de Diputados y seis gubernaturas estatales.

Ahora Fox está obligado, antes del próximo lunes, a realizar los cambios que -algunos aseguran- no tenía previstos. Y hacen ruido.

Porque -como dicen en Acción Nacional- si Canales deja la gubernatura de Nuevo León, una de las que están en juego el próximo 6 de julio, se estaría enviando una "mala señal", casi de derrota anticipada. Más ahora, que sus propias encuestas no favorecen al panismo neoleonés.

Si el enroque involucra a Derbez Bautista, en tanto, se le estaría sacando de la negociación, que él empezó, con los dirigentes de las organizaciones campesinas, que amenazan con bloquear carreteras y aduanas en caso de no atenderse sus demandas, de cara a la apertura agropecuaria en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

A todo esto se agregaría la presión que las fuerzas vivas del panismo ejercerían para abrir el espacio que Felipe Calderón Hinojosa ha venido buscando en el gabinete foxista.

En fin, ayer Fox debió confirmar la información de los cambios en su gabinete, obligados por la renuncia del canciller.

En una larga gira que incluyó Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León, difundida desde temprano la decisión de Castañeda de abandonar el barco, se buscó que el propio mandatario corroborara las versiones.

-¿Qué hay de cierto sobre los cambios que se anuncian? -se le preguntó por la mañana en Zacatecas, luego de que fijara su rechazo a renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN.

-¿Cuáles cambios! ¿Cuáles cambios! -atajó al reportero.

-Los que se dice que involucran a Castañeda...

-Bueno, a ver, ayúdenme primero con esta información (que había dado sobre el campo), y yo les ayudo con su trabajo... y más tarde hacemos una conferencia para hablar de estos temas (los cambios). ¡Pero ayúdenme primero!

Cumplió su compromiso de "ayuda informativa" por la noche. En el avión confirmó:

"Y bueno, como hay dos preguntas (en el ambiente) las voy a poner... la primera tiene que ver con los cambios. Ustedes ya saben, porque de todo se enteran, que el secretario de Relaciones Exteriores tiene deseos de dejar su puesto...", empezó la explicación con voz pausada.

Ya se verá el lunes qué decisión tomó. Castañeda por lo pronto, según se dice, ya no despacha en Tlatelolco.

-¿Por qué se va el canciller?



-Ya lo explicará él -respondió lacónico el mandatario.

Antes en la gira que también incluyó Nuevo León, se buscó la posición de Canales. Sonreía nervioso, pero nada contestó. Al final declaró: "cuando el Presidente me invite a colaborar, después de mi familia, ustedes (los reporteros) serán los primeros en enterarse".

La segunda pregunta que el Presidente se planteó para contestar tenía que ver con la disputa entre CNI y Televisión Azteca por el control de la señal de Canal 40.

"Ya están negociando una solución para que ambos (los propietarios de CNI y Azteca) puedan salir bien librados de la situación en la que se encuentran. Ellos mismos propusieron el plazo de 72 horas que se cumple este jueves por la noche y en ese momento daremos a conocer nuestra posición y las acciones que tomaremos en consecuencia", comentó por primera vez desde que inició el conflicto.

### **Adiós sin gloria, tras un alocado transitar**

Sin lograr la meta que se proponía -alcanzar el acuerdo migratorio con el gobierno de George W. Bush-, Jorge G. Castañeda Gutman renuncia a la Secretaría de Relaciones Exteriores en medio de la crítica y el abierto rechazo que sus posiciones generaron en temas sustanciales de la diplomacia mexicana como es la relación con Cuba y Estados Unidos.

Enfrentado con senadores y diputados, y hasta con quienes en el pasado fueron sus amigos y compañeros de luchas, como es el caso de Adolfo Aguilar Zinser, el canciller le expresó al presidente Vicente Fox su deseo de abandonar Tlatelolco. Pero lo hace sin haber ocultado su interés por llegar a la Presidencia de la República y luego de haber generado fricciones con otros integrantes del gabinete presidencial como el secretario de Gobernación, Santiago Creel.

Especialista en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, Castañeda tampoco ocultó su desprecio por la prensa mexicana, a la que llamó "ignorante" y la criticó por no saber hablar inglés y no leer *The New York Times*, lo que generó malestar y animadversión en los medios de comunicación. El rechazo a la prensa nacional se volvió a hacer evidente en la más reciente gira de Fox por Europa, cuando la acusó de reportar hechos que no se apegaban a la realidad.

De suyo polémico por su paso de la izquierda a posiciones de la derecha, el secretario de Relaciones Exteriores causó controversia desde el inicio de su gestión. En **agosto de 2000**, durante una gira por Estados Unidos, criticó a la prensa mexicana por no haber sabido evaluar el impacto que ocasionó la visita del entonces mandatario electo y sus propuestas.

En **abril de 2001** el funcionario declaró que el gobierno de **Cuba** estaba "**sentido, ardido y molesto**", en alusión a las acusaciones que emitiera su homólogo cubano, Felipe Pérez Roque, en torno a que Castañeda es un hombre "deslumbrado" por el poderío de EU, susceptible de aceptar presiones y comprometido con esa nación. Los planteamientos del ministro se registraron luego que el titular de la SRE criticara la situación de las garantías fundamentales en la isla durante la reunión anual de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con lo que rompió la tradicional política de apoyo mexicano hacia Cuba y el principio rector de no intervención en asuntos internos de otros Estados, hasta entonces piedra angular de la política exterior.

En **septiembre** del mismo año volvió a colocarse en el ojo el huracán cuando luego de los atentados de Nueva York y Washington declaró que aquel no era momento para que México

regateara su apoyo a los Estados Unidos, que debería ser incondicional y que el vecino país del norte tenía toda la razón y todo el derecho de ejercer represalias en contra de los responsables de terrorismo.

Las afirmaciones del canciller generaron un intenso debate que provocó fricciones con el secretario de Gobernación, quien se opuso al apoyo "irrestricto" que pretendía Castañeda. La posición del responsable de la política exterior -hecha pública en medio del inminente anuncio de las hostilidades estadounidenses contra Afganistán- también le valió intensas críticas de la oposición por su "acercamiento a los intereses estadounidenses" y lo que consideraron "el abandono de la **Doctrina Estrada** y los principios de no intervención y respeto a la soberanía de los pueblos".

Todo ello se reflejó en las comparecencias que sostuvo ante diputados y senadores, las cuales se caracterizaron por su rispidez. Los legisladores de oposición no sólo estaban molestos por su "tendencia proestadunidense", sino también porque eludió la ratificación del Senado en el nombramiento de Mariclaire Acosta como embajadora especial para derechos humanos, con el argumento de que no era necesario al tratarse de una diplomática sin sede. La controversia llevó a un endurecimiento de las relaciones con los senadores, quienes evitaron cualquier acercamiento con el canciller.

Un escándalo más se produjo en febrero de 2001, durante una visita del presidente Fox a Cuba. El titular de la SRE aseguró: **"se acabó la relación (de México) con la revolución cubana y se inician las relaciones con la República de Cuba"**, lo que fue interpretado como un alejamiento de la isla y un enfriamiento de las hasta entonces cercanas relaciones con su gobierno.

Días después, en una breve estancia en **Miami**, aseguró que las puertas de la embajada mexicana estaban abiertas a los cubanos, lo que causó la invasión de la sede diplomática mexicana en la isla por un puñado de personas, que estrellaron un autobús en la entrada del inmueble. La crisis obligó al subsecretario Gustavo Iruegas a volar a La Habana para resolver el problema y marcó el inicio de la caída del perredista Ricardo Pascoe como embajador de México en Cuba.

En **abril de 2002 Castañeda promovió** en el seno de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU el voto mexicano en contra de Cuba por la situación de las garantías fundamentales, lo que le valió el adjetivo de "aventurero" que le endilgó el presidente Fidel Castro. En esa ocasión, el mandatario cubano lo acusó de ser causante del incidente ocurrido un mes antes en la cumbre de Monterrey, donde se le pidió a Castro que abandonara el encuentro antes de que llegara el presidente de EU.

Más tarde, en una grabación que difundió el propio comandante, se sabía lo que los funcionarios mexicanos habían negado reiteradamente: que se le había pedido abandonar la reunión y que había sido el presidente Vicente Fox quien lo había hecho. La situación derivó en el enfriamiento de las relaciones diplomáticas con Cuba.

En mayo 2002, durante una gira de **Fox por Bruselas**, Castañeda volvió a ser objeto de críticas por la reunión que sostuvo con el ex presidente Carlos **Salinas** de Gortari. El canciller trató de minimizar los ataques y señaló que había sido un encuentro "casual" que no tuvo la menor importancia. Frente al escándalo que provocó el acercamiento de un funcionario del llamado gobierno del cambio con el cuestionado ex mandatario, Fox tuvo que deslindarse de los hechos.

Estas son sólo algunas de las tempestades que desató Castañeda, considerado como el más controvertido miembro del gabinete, entre otras razones porque en su paso como canciller se

recordará cuando en el viaje presidencial a China fue uno de los que invitó a los asistentes a "jugar" entre las estatuas del Museo de Terracota, lo que también estuvo a punto de provocar un conflicto diplomático.

GEORGINA SALDIERNA

---

### ❶ **Coinciden en que el relevo debe ser un diplomático**

Complace a legisladores la dimisión del canciller

❶ El ex titular de la SRE tiene la extraña habilidad de unificar a las fuerzas políticas en su contra, considera Madero Quiroga

ANDREA BECERRIL, CIRO PEREZ Y ROBERTO GARDUÑO

Legisladores de distintos partidos manifestaron complacencia por la renuncia de Jorge G. Castañeda de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Algunos lo festejaron por adelantado e incluso miembros del PAN dejaron abierta la posibilidad de que el político abandonara la cancillería -cuando aun no se conocía- porque el Presidente tiene la atribución suficiente para realizar cambios en su equipo de colaboradores.

Senadores de PRI, PAN y PRD consideraron positiva la remoción del secretario porque ha impuesto una política contraria a los principios constitucionales en materia internacional. Incluso el panista Adalberto Madero dijo que su relevo era necesario pues desgastaba al gobierno foxista.

"No sé si Castañeda se vaya o no, pero lo que es un hecho es que tiene en contra al Senado, por su política exterior subordinada a Estados Unidos", comentó el senador del PRI Manuel Bartlett.

El senador del PRD Jesús Ortega manifestó que es saludable el cambio en la SRE y sostuvo que al frente de la cancillería debe quedar un profesional del área diplomática.

Sin embargo, en entrevista telefónica, el senador del PAN por Nuevo León, Adalberto Madero Quiroga, reveló que en cuestión de días el gobernador de esa entidad, Fernando Canales Clariond, solicitará licencia al Congreso local para integrarse al gabinete de Fox, ya sea en la SRE o en la Secretaría de Economía.

El legislador del *blanquiazul* resaltó que en Monterrey se da como un hecho la salida de Canales Clariond y ya hay tres candidatos para sustituirlo: Fernando Elizondo, José Luis Cuadrón y Fernando Margáin.

No lo dijo, pero se sabe que Margáin, quien pasa grandes temporadas en París, regresó ayer de inmediato a Monterrey, para no quedar fuera de la jugada. De todas formas, quien lleva la delantera para sustituir los meses que faltan a Canales Clariond en la gubernatura es Fernando Elizondo.

Sobre la, en ese momento, posible remoción de Castañeda, la consideró también positiva. "Hay que reconocer que es un hombre muy capaz, pero genera mucha polémica y tiene la extraña habilidad de que cada vez que habla unifica a todas las fuerzas políticas en su contra."



Insistió: **"el saldo del paso de Castañeda por Relaciones Exteriores es bueno**, pero es un hombre polémico de pies a cabeza, que tenía a todos en su contra y eso estaba desgastando al gobierno y por eso creo positivo su relevo en esa área. La polémica en esa área causa mucho daño".

Por separado, los senadores Bartlett y Sierra Sánchez resaltaron los conflictos que Castañeda ha provocado a México con otros países, especialmente con Cuba, al poner al borde de la ruptura las relaciones con el gobierno de Fidel Castro.

De visita en San Lázaro, el subsecretario de Relaciones Exteriores, Enrique Berruga, negó *a priori* (sin conocerse la decisión del titular del Ejecutivo) la salida de Castañeda: "no tenemos ningún tipo de información oficial al respecto, y para nosotros continúa siendo una información no confirmada ni merece mayor abundamiento".

-¿No hace falta el cambio (de funcionario) en la cancillería?

-Es el cambio (de formas de trabajar y hacer cosas) por lo que hemos venido trabajando en los pasados dos años.

-¿Qué opina de un cambio de funcionario?

-Hay que esperar a que se desmienta o confirme, realmente no vale la pena comentarlo... estamos trabajando, y tenemos una agenda muy activa para este año. No hay ninguna información oficial.

-¿Usted ya se despidió?

-No, no, no.

En la Comisión Permanente el coordinador de la bancada del PAN en San Lázaro, Felipe Calderón Hinojosa, dijo desconocer la noticia del cambio en la cancillería. No obstante aceptó que el mandatario tiene la prerrogativa de hacerlo.

"Bueno, no tengo ningún conocimiento formal o informal de tales cambio, en todo caso, me parece que el Ejecutivo está en el derecho de hacerlo y seguramente valorará con toda oportunidad y certeza lo que deba hacerse para tener un mejor desempeño del gobierno federal."

-¿Usted fue invitado al gabinete?

-No, no tengo invitación, pero nuestro trabajo se desempeña con la misma decisión y vocación de servicio que debe desempeñarse en cualquier cargo público.

Alejandro Zapata Perogordo, vicecoordinador del grupo parlamentario del PAN, coincidió con su correligionario, pues "quien es el encargado de todo eso es el Ejecutivo federal y él es el único que puede determinar, de acuerdo con sus facultades, quiénes pueden ser jugadores de medio tiempo, quiénes de tiempo completo y quiénes de tres cuartos; a lo que no le entramos, eso sí, es a la especulación en acontecimientos futuros e inciertos".

## V. “Carta de renuncia, Adolfo Aguilar.”

Resignation Letter of Ambassador Adolfo Aguilar Zinser

November 23, 2003

Ambassador Adolfo Aguilar Zinser  
Permanent Representative of Mexico to the United Nations  
New York, NY

November 23, 2003

President of the Republic of Mexico  
Vicente Fox Quesada

Dear Mr. President

In response to the announcement of my recall as Permanent Representative of Mexico to the United Nations, I hereby tender my resignation effective 31 December, 2003. Upon hearing of your decision, I believe that it would not be right to continue as the representative of Mexico at the United Nations as this would be contrary to the interests of our country. In addition, I believe that using public funds to support my mission is no longer justified. It has been an honor to represent my country, in particular as member of the UN Security Council. I thank you for selecting me as representative of our country.

Vicente, I believe that your statements claiming that I am not a patriot and that I offended the people of Mexico are unwarranted. My statements contending that the US sees Mexico as its backyard, were in reference to a lecture given at the Universidad Iberoamericana (UIA) highlighting an historic account of Mexican foreign policy. This history offers uncontroversial and unequivocal evidence that North American elites and some other sectors of society have portrayed Mexico "as its backyard." It is this group of individuals who coined the terminology. It is this portrayal of Mexico, as well as all Latin American countries, which steers the relationship with the United States. It is possible to find reference to the "backyard" terminology in historical literature of Mexico. I have attached a transcript of the lecture presented to UIA students at Cresencio Ballasteros hall, as well as a transcript of the press conference held after my lecture. I contend that there is nothing in my lecture that would be considered offensive to you or to the people of Mexico.

Vicente, the Mexican people have long been the target of abuse; abuse aimed at our workers, at undervaluing our society and at downgrading Mexico in diplomatic and political circles. You yourself have been a target in the past and you and your predecessors have also reacted to it. I dare say that there is not a single Mexican that does not recognize this reality. As Mexico's Representative to the UN Security Council, I believe that no Member State perceives us as anyone's "backyard" and I leave this post with both by family's and my own honor intact. I also leave this post knowing that I have the respect and recognition for my work from others, including UN Secretary General Kofi Annan, from my colleagues, and with the support and affection of many friends. Only yesterday, Javier Solana, the European Union High Representative for foreign policy and security was quoted by Reforma as saying, "The presence of Mexico on the UN Security Council comes at a very difficult time where members were forced to adopt positions requiring the highest degree of coherence and courage. Mexico displayed these qualities with utmost humility." Solana later added, "Mexico undertook the Presidency of the UN Security Council with great efficacy during very complicated circumstances. Europe asserts that Mexico conducted its work during its Presidency in a skillful and constructive manner, and that Mexico made an invaluable contribution in

rehabilitating a climate of consensus." German President Johannes Rau reiterated the sentiments of Javier Solana yesterday in Mexico City.

Vicente, you know very well what I was trying to say. Beside the fact that you defended my dismissal as not due to the pressure of US Secretary of State Colin Powell, but solely from my actions, adds to a smear campaign being carried out against me in the media. Of all the accusations and allegations directed at me this week, it is your personal remarks that have hurt both my family and I the most. We have always been friends, colleagues, and companions in cause. I was side by side with you in your rise to the Presidency. I supported you, Vicente. This is why I cannot comprehend why you chose to use your office to dishonor me in this way. You are committing a mistake that not only damages my image, but reflects poorly on yourself and that of Mexico.

On my part, perhaps the sentiments I expressed or the words I used in my speech at the UIA constitutes a transgression or a lack of diplomatic discretion. Many others agree, among them are those who have criticized your handling of this matter. That is why I should have been observed first hand, as I conceded to Luis Ernesto Derbez. Therefore, if you had said that my recall was because I failed to comply with diplomatic protocol, then I would have understood your decision. What is inexplicable is why you would have me sign a statement prepared by your office retracting my remarks, even retracting statements I did not make, in order to support me. Would it have been worth it to apologize in order to disgracefully keep my post? Would it have changed the US conditions and its treatment of Mexico? Would my apology have reversed the damage already done?

Without a doubt, I am a diplomat that is not very diplomatic. However, I have known many more like me at the UN. At this crucial time, when we are confronted with the events that we have been a part of, diplomacy cannot be based on the art of lying. For world peace, we cannot pretend that reality is different than what it is; not at the UN, nor in front of students in academic halls. My actions at the UN made some members uncomfortable, notably the US, who themselves exert its power and influence over Member States and its interpretation of international law. I am confident that you are aware that the "independence" of our country is at stake, our country's prestige, its credibility, its capacity to negotiate, and last but certainly not least, the possibility that Mexico is not perceived as a "backyard." I am certain therefore that by my leaving government, the US will be no less comfortable with Mexico's work at the UN than before.

Throughout this controversy, beginning with my lecture at UIA, I have decided not to respond to any founded or unfounded criticisms against me. This decision is out of respect for the institutions so as not to contribute to this scandal. Vicente, I am an independent, principled man without prejudice or confraternity. Now that I am out of the public service, I will continue to exercise my right to question the institutions, a right we fought for together during your Presidential campaign. I believe that in order to continue the advancement of democracy, Mexicans must leave behind deceitful assertions, personal attacks, insults, scandals, and work towards tackling the most urgent issues facing Mexico today in order to bring the people of Mexico together. Vicente, now that I am out of the public service, I will continue to fight for the causes that affect us all, and I will fight for those same causes that brought us together over the last ten years, and I will continue to actively participate in the evolution of our democracy that as President, you strive towards achieving.

With my affection as always,

Adolfo Aguilar Zinser

CC: Dr. Luis Ernesto Derbez, Secretary of International Relations

CC: The Senate of the Republic of Mexico

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/167/35384.html> consulted, March, 2010.

## Résumé en français.

# LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE SOUS LE GOUVERNEMENT DE VICENTE FOX (2000- 2006). *ENTRE TRADITION ET CHANGEMENT.*

There is nothing permanent except change.  
-Heraclitus of Ephesus (535-475 BC).

## Introduction générale

Doit-on parler de changement ou de continuité au sujet de la politique étrangère du gouvernement de Vicente Fox ?<sup>992</sup> Il semblerait, à première vue, qu'il s'agisse d'un « changement » face à un double contexte de transformation politique : d'un côté l'établissement d'un nouvel ordre mondial<sup>993</sup>, et de l'autre la venue d'un nouveau gouvernement fédéral et la victoire électorale d'un autre parti politique que le PRI au pouvoir depuis soixante-dix ans (1929-2000). Ceci nous amène à considérer la politique étrangère du gouvernement « foxiste » comme un « virage » du fait de sa volonté de rompre avec la posture traditionnelle<sup>994</sup> du Mexique vis-à-vis de l'étranger.

L'analyse de la politique étrangère mise en œuvre par le gouvernement Fox requiert donc de prendre en compte le double contexte de transition politique, car ces deux dynamiques, interne et

<sup>992</sup> Des travaux tels que : Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002; Rafael Velázquez Flores, (coord.) *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002; Humberto Garza Elizondo, (ed.), Rafael Velázquez, Jorge A. Schiavon (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010.

<sup>993</sup> Le « nouvel ordre international » se réfère à celui remplaçant la division bipolaire de la Guerre froide. Certains l'assimilent à un ordre multipolaire, d'autres à un ordre unipolaire. Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, « Introduction », in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 4. Philippe Moreau Defarges, *L'ordre mondial*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 5-6; définit l' « ordre » comme un ensemble plus ou moins cohérent de principes plus ou moins stables, de règles, de pratiques et de dispositions assimilées par les acteurs (individus, communautés, États, etc.)

<sup>994</sup> La politique étrangère mexicaine « traditionnelle » s'étale de la post révolution jusqu'aux années quatre-vingt et se caractérise pour être : défensive, réactionnaire, légaliste, nationaliste et anti états-unienne.



externe, apparaissent étroitement liées, et rendent pertinente l'utilisation, dans cette recherche, du terme « *intermestic* ». <sup>995</sup>

Les troubles qui se produisent dans les années 1990 génèrent au Mexique de profondes transformations, et la politique étrangère devient alors un instrument de développement économique. Le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006) reprend le modèle économique et commercial des gouvernements précédents de Carlos Salinas (1988-1994) et Ernesto Zedillo (1994-2000), mais donne, pour sa part, priorité à la défense des droits de l'Homme et de la démocratie, nouveaux fers de lance de sa stratégie internationale.

Les élections de l'an 2000 représentent donc un point de rupture de l'histoire politique mexicaine. L'alternance au niveau du gouvernement fédéral génère de nouvelles attentes sociales au moment où perce à l'horizon un « changement » des pratiques autoritaires pour des pratiques plus démocratiques. <sup>996</sup> Le gouvernement de Vicente Fox utilise alors la politique étrangère pour se démarquer du régime antérieur en en faisant un instrument capable de permettre au monde extérieur d'« asseoir » la démocratie au Mexique. La politique étrangère mexicaine entre ainsi dans la dichotomie entre changement et tradition, cette dernière entendue comme la défense de ses principes. <sup>997</sup>

« La politique étrangère change, mais est-il possible de changer de politique étrangère ? » <sup>998</sup> Cette question apparaît pertinente au moment où le gouvernement Fox propose d'« actualiser » la politique étrangère du Mexique en s'appuyant sur une large légitimité tant au niveau interne

<sup>995</sup> *Intermestic*, synthèse anglo-saxonne des termes « international » et « domestique ». Ce mot ne fait référence à aucune école de pensée mais plutôt à une approche stratégique d'administrer (*management*) les relations internationales. Il donne, pour l'étude des relations internationales, la même importance à la sphère domestique (interne) qu'à celle internationale. Frédéric Charillon, *États et acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne dans la Guerre du Golfe. Politique étrangère et stratégies non étatiques*, Thèse : Sciences politiques, Direction: Bertrand Badie, Institut d'Études Politiques de Paris (IEP), 1996, p. 57. Charillon fait référence au premier travail qui traite de ce terme: Bayless Manning, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", *Foreign Affairs*, janvier 1977.

<sup>996</sup> Lorenzo Meyer est le premier académicien mexicain qualifiant le système politique du Mexique d'autoritaire, dans "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", in José Reyna & Richard S. Winert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia Institute of the Study of Human Issues, 1977. Citado por Sergio Aguayo, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México, 2010, p. 19-21.

<sup>997</sup> Les principes de politique étrangères figurent dans la Constitution jusqu'en 1988, mais demeurent l'axe central de la pratique diplomatique. Le gouvernement de Fox propose de les « actualiser » pour les adapter à la réalité contemporaine. Présidence de la République, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Il s'agit de: l'autodétermination des peuples ; la non-intervention ; la solution pacifique des conflits ; la proscription de la menace ou de l'usage de la force dans les relations internationales ; l'égalité juridique des États ; la coopération internationale pour le développement ; et la lutte pour la paix et la sécurité mondiales.

<sup>998</sup> Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, 2002, Paris, p. 21.

qu'externe. Elle conduit également à une deuxième question relative cette fois à la possibilité de que -l'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti puisse mettre fin à une politique étrangère de longue tradition-. Ceci n'implique pas que la politique étrangère du PRI ait perduré inchangée pendant soixante-dix ans, laquelle gagne du respect et prestige international pour sa promotion de principes tels que la paix, la sécurité internationale, le désarmement, la solution pacifique de conflits, la non-intervention et la libre autodétermination des peuples.<sup>999</sup>

### A. Choix méthodologique.

La théorie des relations internationales constitue la principale source d'analyse de la politique étrangère, mais il n'existe pas de réel consensus quant à sa méthodologie analytique. Il s'agit d'une discipline heuristique et éclectique, à l'image de la plupart des disciplines des sciences politiques. Mais son caractère éclectique rencontre des délimitations théoriques en fonction du type d'activité réalisée : l'activité externe apparaît s'inscrire dans la théorie des relations internationales<sup>1000</sup>, tandis que l'activité interne de la politique étrangère fait référence à sa définition, sa formulation et à sa mise en œuvre dans le domaine des politiques publiques.<sup>1001</sup> L'analyse de politiques publiques est utilisée pour identifier les étapes de définition et d'implémentation de la politique étrangère ainsi que le processus de prise de décision. Il existe également d'autres approches telle que celle de « l'interdépendance complexe »<sup>1002</sup> qui explique la relation entre le Mexique et les États-Unis, ou la théorie du « jeu à deux niveaux » ou *double-edge diplomacy* de Robert Putnam,<sup>1003</sup> qui reflète les niveaux d'analyse interne et externe de la négociation internationale.

Les études portant sur la politique étrangère au Mexique sont, quant à elles, conditionnées par deux facteurs : en premier lieu l'influence de la construction et l'organisation de l'appareil étatique ; et ensuite la proximité et le poids historique des relations avec les États-Unis.<sup>1004</sup> La plupart de ces

<sup>999</sup> Par exemple Alfonso García Robles, le seul mexicain à recevoir le Prix Nobel de la Paix pour sa contribution à l'élaboration et l'application du Traité de Tlatelolco (1967) établissant une zone dénucléarisée en Amérique Latine.

<sup>1000</sup> Comme le réalisme, le constructivisme, le libéralisme et le marxisme.

<sup>1001</sup> Marie-Christine Kessler, "La politique étrangère comme politique publique", in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

<sup>1002</sup> Robert Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Longman, Nueva York, 1997; Robert Keohane, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", *Interdependencia ¿Un enfoque útil para su análisis?*, Colegio de México, 1990.

<sup>1003</sup> Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game", *Internacional Organization*, # 42, 1988.

<sup>1004</sup> Arturo Borja Tamayo, "Enfoques de los estudios de política exterior de México: evolución y perspectivas", in Colegio de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, CEI/IMRED, México, 1997, p. 19.

études n'expliquent pas complètement le cadre théorique de l'objet étudié<sup>1005</sup> et apparaissent plutôt « hybrides » du fait qu'elles utilisent des éléments appartenant à diverses approches. Le travail de Mario Ojeda<sup>1006</sup> associe, par exemple, des éléments réalistes avec des facteurs économiques. Il est également possible de trouver, à partir de la fin des années 1990, des études qui incorporent les cadres conceptuels issus de la théorie états-unienne des relations internationales.

L'évolution de l'analyse de la politique étrangère mexicaine s'étale sur au moins trois générations d'approches théoriques. La première étape comprend des études de nature juridique-normative en adéquation avec l'approche prédominante de l'époque, à savoir, le droit international et la diplomatie (1950-1960). La seconde étape correspond aux approches réalistes d'économie politique et de causalité interne (1970). Finalement, à partir des années 1980, la politique bureaucratique et l'« interdépendance » s'incorporent à l'analyse. Toutes ces approches ne sont pas exclusives entre elles, mais sont, au contraire, peu à peu cumulées pour finalement coexister.<sup>1007</sup>

## **B. Hypothèse, structure et sources.**

La politique étrangère du Mexique au cours du gouvernement de Vicente Fox (2000-2006) nous permet d'identifier les fondements, les objectifs, les résultats et les stratégies d'une politique étrangère dans un contexte de transition à la démocratie. Ce gouvernement propose de rompre avec le régime précédent, et met ainsi à l'épreuve une politique étrangère qui doit en effet s'adapter à un contexte de changement politique interne et à l'évolution d'un système international non seulement marqué par la fin de la guerre froide mais également par la lutte contre le terrorisme. Mais l'arrivée au pouvoir au Mexique de ce nouveau gouvernement génère-t-elle un véritable virage en matière de politique étrangère ? Ou s'agit-il plutôt d'une adaptation à un contexte politique interne de transition qui utilise la scène internationale pour se manifester ?

Cette étude se divise dès lors en trois parties, la première exposant les principales caractéristiques de la politique étrangère « traditionnelle » du Mexique et qui correspondent à un système présidentieliste de parti hégémonique dans lequel le Président, responsable de mener la politique étrangère du pays, exerce un contrôle presque absolu sur la politique mexicaine. Il s'agira ici de

---

<sup>1005</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>1006</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 1976. Cité par Arturo Borja, *ibid.* p. 24-25.

<sup>1007</sup> Arturo Borja, *ibid.*, p. 22.

mesurer l'impact des élections de l'an 2000 sur le système politique et ses conséquences sur l'instrumentalisation de la politique étrangère. Le fait d'à présent débattre pour parvenir à des accords démocratiques sur ce sujet laisse en effet apparaître de nouveaux acteurs tels que le Congrès mexicain. C'est ainsi que surgira le projet de politique étrangère du nouveau gouvernement, dont les fondements auront pour base la plateforme du PAN et les idées du futur Ministre des Affaires Étrangères, Jorge G. Castañeda.

La seconde partie consistera alors en l'analyse de deux stratégies opposées bien que complémentaires : le bilatéralisme et le multilatéralisme. Le chapitre III examinera le projet phare de cette administration, à savoir, la recherche d'une relation stratégique avec les États-Unis, afin d'avancer vers l'intégration nord-américaine par le biais d'un accord migratoire intégral. Il s'agira de s'interroger sur les objectifs d'une telle stratégie, sur la viabilité de la négociation d'un accord migratoire et sur quelles bases repose la relation entre le gouvernement mexicain et celui du George W. Bush. Le chapitre suivant (IV) étudiera l'« activisme au sein des forums multilatéraux qui permettrait au Mexique de constituer un contrepoids – le seul véritablement viable – à sa relation médullaire mais asymétrique, avec les États-Unis.<sup>1008</sup> Nous nous demanderons alors pourquoi, si le Mexique a toujours eu une importante activité multilatérale, cette pratique semble à présent novatrice. Qu'est-ce qui différencie cet activisme de la politique du régime précédent ? Il s'agira finalement de mesurer les résultats obtenus par le Mexique par son intégration au Conseil de Sécurité des Nations Unies et par la création du groupe d'Amis de la Réforme de l'ONU, à savoir, plus d'autonomie ou de prestige international.

La troisième (dernière partie) de cette étude se base sur l'axe discursif central du gouvernement Fox : « promouvoir et consolider la démocratie et les droits de l'Homme dans le monde entier du fait que le renforcement de ces valeurs au niveau international devrait contribuer à les confirmer au Mexique même ». <sup>1009</sup> Cet axe constitue le thème le plus révélateur d'un véritable changement par rapport au régime précédent, car il cherche et accepte ouvertement l'observation internationale. Le Chapitre V portera ainsi sur l'importance de la dimension internationale du processus de démocratisation au Mexique, en garantissant les droits politiques (électoraux) et en s'engageant au respect des droits de l'Homme. Nous verrons, à cette occasion, que les deux derniers gouvernements du PRI, celui de Carlos Salinas et spécialement celui d'Ernesto Zedillo, sont ceux qui effectuent les

<sup>1008</sup> Jorge G. Castañeda, "Discurso pronunciado frente al cuerpo diplomático acreditado en México", 27 juin 2002, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2002](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2002), (lien non disponible).

<sup>1009</sup> Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, décembre 2001, p. 68.

premiers pas dans cette direction, soit à cause de pressions extérieures, soit par vocation démocratique, soit les deux à la fois, et qui amèneront finalement les premières réformes électorales qui rendront possible l'alternance politique.<sup>1010</sup>

Le chapitre VI passera finalement en revue l'ensemble des actions entreprises par les acteurs politiques qui amènent le Mexique et Cuba à un conflit diplomatique sans précédent. La défense des droits de l'Homme et de la démocratie et la participation du Mexique aux forums multilatéraux, en particulier à la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, font s'opposer les deux pays jusqu'à la rupture *de facto* de leurs relations diplomatiques. Or, le gouvernement de Fox s'était proposé de restructurer sa relation avec le gouvernement cubain à fin de mieux placer le Mexique par rapport à la transition cubaine. Mais le fait de privilégier le thème des droits de l'Homme dans la relation avec Cuba a eu des effets négatifs au niveau diplomatique auxquels viennent alors s'ajouter des facteurs de tension issus de la politique intérieure de chacun de ces deux pays.

Les sources consultées pour cette étude sont principalement des articles tirés de revues académiques spécialisées, d'articles de journaux, des données chronologiques empiriques, des discours et des entretiens. Les entretiens réalisés à des acteurs clés et à des spécialistes académiques ont permis de reconstruire le déroulement des faits à fin de mieux les analyser par la suite. Ils ont été réalisés sous la modalité semi directive pour axer le discours des personnes interrogées sur les thèmes choisis. Le guide d'entretien a consisté à identifier leurs impressions générales pour ensuite entrer plus en détail sur chacun des thèmes spécifiques, ceci pour parvenir à mieux définir les axes d'analyse de la politique étrangère mexicaine.

En espérant avoir clarifié les principaux points de méthode de cette recherche, il est à présent possible de commencer la procédure analytique de vérification des hypothèses : changement ou continuité ? dans quelle mesure ? et pourquoi ?

---

<sup>1010</sup> Ernesto Zedillo est considéré le véritable artificier de la démocratie mexicaine pour avoir entrepris les réformes nécessaires à l'alternance politique au niveau fédéral.

## Première partie.

### Alternance politique et changement de politique étrangère.

Each one creates a unique “reading” of the matter under consideration, none can ultimately be deemed superior to any other, and there are no guidelines for choosing among them.<sup>1011</sup>

Pourquoi étudie-t-on la politique étrangère ? Sans doute parce qu’elle constitue une extension de la politique intérieure et qu’elle permet de mieux comprendre une nation et la manière dont celle-ci interagit avec le monde qui l’entoure. « La politique étrangère est la – charnière – entre la politique intérieure et les relations internationales ». <sup>1012</sup> Elle dépend de l’histoire de chaque pays, de sa position géographique et de sa projection de ses propres intérêts nationaux. <sup>1013</sup>

Selon Smith, Hadfield et Dunne<sup>1014</sup>, il s’agit de comprendre pourquoi X a fait Y ; si c’était le bon choix ; et quels étaient les coûts et les bénéfices des différentes alternatives ? La politique étrangère est un champ d’étude qui nous amène à nous mettre à la place des faiseurs de politiques (*policy makers*) en nous faisant pénétrer dans leur monde, afin d’évaluer, à la lumière de l’ensemble des données contextuelles, leurs décisions et les raisons de ces choix. Il est également nécessaire pour cela, d’identifier clairement à qui l’on fait référence quand on parle de la politique étrangère d’un pays : le Président de la République ? les instances législatives ? l’opinion publique ?

Pour définir la politique étrangère mexicaine, nous avons eu recours, dans un premier temps, à la théorie des relations internationales qui insistait alors sur l’importance de bien se démarquer de l’analyse de la politique étrangère. Mais qu’étudient les relations internationales si ce n’est les politiques étrangères ? <sup>1015</sup>

---

<sup>1011</sup> Ole R. Holsti, “Theories of International Relations”, in Ole R. Holsti, *Making American Foreign Policy*, Routledge, New York, 2006, p. 336.

<sup>1012</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 22-23.

<sup>1013</sup> Commission sur le Futur des Relations Mexique – États-Unis, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, FCE/Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1988, p. 145.

<sup>1014</sup> Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, “Introduction”, in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 1.

<sup>1015</sup> Stefano Guzzini & Sten Rynning, “Réalisme et analyse de la politique étrangère”, in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 35.

La *foreign policy análisis*, qui trouve son origine dans les théories des relations internationales, représente les bases théoriques de l'étude du comportement de la politique étrangère, et nous permettra de faire référence, au cours de cette étude, aux concepts et approches du réalisme, du constructivisme, de l'intérêt national et de processus de prise de décision.

## **Chapitre 1. Les principes de la politique étrangère mexicaine.**

L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement s'accompagne de la proposition d'une politique étrangère « différente » sensée se démarquer du régime antérieur. Mais en quoi consiste cette « nouvelle » politique étrangère ? Pour être en mesure de répondre à cette question, il est indispensable de revenir sur l'histoire du Mexique et sur la politique étrangère que l'on cherche à remplacer, ainsi que sur le cadre normatif autour duquel il nous faudra graviter au cours de cette analyse.

### **A. La politique étrangère traditionnelle du Mexique: entre principes et intérêts.**

La politique étrangère mexicaine n'est pas le fruit de l'improvisation ni de la spontanéité et constitue l'une des traditions politiques du Mexique qui se maintient dans un contexte d'indépendance politique malgré des facteurs adverses. La diplomatie mexicaine incorpore les principes de « non-intervention » et de « libre autodétermination » des peuples, établis à partir de l'histoire et de la tradition politique et qui représentent une part essentielle de la pensée politique des précurseurs du processus révolutionnaire de 1910. C'est ainsi que la diplomatie mexicaine est vouée, dès son origine, à préserver les intérêts nationaux face aux diverses menaces extérieures des grandes puissances. Ceci oblige le Mexique à se replier sur lui-même et l'amène à véritablement s'isoler au niveau international du fait de ses convictions pacifistes.<sup>1016</sup>

La principale préoccupation du pays est alors de survivre en tant qu'État indépendant à travers l'affirmation et la préservation de sa souveraineté nationale. Au cours du gouvernement de Porfirio Díaz (1876-1911), le Mexique renforce sa politique étrangère nationaliste et pragmatique qui s'oppose aux pressions nord-américaines et aux intérêts des puissances européennes. Souveraineté

---

<sup>1016</sup> Même si le Mexique maintenait une diplomatie quelque peu timide, il parvint à se construire une réputation internationale pour l'application des principes de droit international. Comme par exemple, la position pacifique vis-à-vis des conflits internationaux a permis au mexicain Alfonso García Robles de gagner le Prix Nobel de la Paix pour sa contribution à l'élaboration du Traité de Tlatelolco (1967) créant une zone dénucléarisée en Amérique Latine.

et nationalisme s'assimilent alors aux principes de non-intervention et de libre autodétermination. Pendant cette période, « on recherche diverses sources d'investissement extérieur dans le but de moderniser l'infrastructure et de commencer l'industrialisation du pays afin de consolider l'indépendance nationale »<sup>1017</sup>.

Pendant la période révolutionnaire (1911-1927), les gouvernements mexicains vivent sous la pression de l'étranger, ce pour quoi le Mexique continue de réaffirmer ses principes à l'étranger, toujours dans un souci de sauvegarde de sa souveraineté. La Doctrine Carranza (1917) soutient l'égalité entre les États et désapprouve toute ingérence dans les affaires internes d'une nation.<sup>1018</sup> La Révolution mexicaine et le nationalisme domineront alors l'agenda diplomatique mexicain jusqu'au début de la Deuxième guerre mondiale, et œuvreront à la construction des institutions et à l'industrialisation du Mexique.

Dans les années 1930, le Mexique commence à se démarquer du reste de l'Amérique Latine du fait de l'institutionnalisation de son processus politique. C'est, en effet, justement du fait de son contrôle « pacifique » des processus politiques internes que les gouvernements mexicains jouissent alors d'une autonomie « relative »<sup>1019</sup> par rapport aux États-Unis. La Doctrine la plus connue au Mexique est alors celle Estrada (1930)<sup>1020</sup> qui institue que « la posture de maintenir ou rompre les relations avec un autre pays sans que cela ne signifie ni l'approbation ni la réprobation de ces gouvernements locaux ». Cette doctrine soutient que « dans les cas où un changement de gouvernement se produit par le biais d'une rupture de l'ordre constitutionnel, le gouvernement mexicain ne déclare pas reconnaître ce nouveau régime, mais se contente de maintenir ou de rompre ses relations diplomatiques ». Cette doctrine est donc basée sur la non-intervention et commencera à être remise en question dans les années 1970 afin d'être adaptée au nouveau contexte de l'époque.<sup>1021</sup>

<sup>1017</sup> Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Colegio de México, 2010.

<sup>1018</sup> Antonio Carrillo Flores, «La política exterior de México», *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. VI (2), # 3, octobre 1965-mars 1966, p. 234.

<sup>1019</sup> L'indépendance relative par rapport aux États-Unis ne signifie pas que le Mexique renonce à son engagement de s'aligner sur le bloc occidental dirigé par les États-Unis. Cfr. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2001.

<sup>1020</sup> Communication officielle du Ministre Genaro Estrada au corps diplomatique mexicain en 1930. Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, FCE, México, p. 1589. Cité par Juan de Dios Gutiérrez Baylón, «La no intervención», in Emilio O. Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, UNAM, México, 2005, p. 79-82.

<sup>1021</sup> Jorge Castañeda Álvarez de la Rosa argumente, dans la «Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty», United Nations General Assembly Resolution, 2131 (XX), 21 décembre 1965; le besoin d'établir une définition moderne du principe de non-intervention. Cité par Ana Covarrubias, «Los principios y la política exterior de México», in Jorge A. Schiavon,



Les caractéristiques traditionnelles de la politique étrangère du Mexique se modifient et évoluent par rapport à l'orientation internationale que lui donne le Président en place, en fonction du contexte international et des besoins de la politique intérieure. Le principe de non-intervention possède alors une double fonctionnalité pour l'État mexicain, qui lui permet, d'un côté, de conserver une image de pays pacifique et tolérant, et, de l'autre, de compter en retour sur le fait qu'aucun pays n'intervienne dans ses affaires internes. Cette stratégie permet notamment au PRI de maintenir le *statu quo* du système politique mexicain, en le préservant de toute intervention de la communauté internationale, mais elle a surtout constitué un instrument de communication politique envers son voisin le plus proche et le plus menaçant, les États-Unis.

Pendant la Guerre Froide, les Présidents allant de Adolfo López Mateos (1958-1964) à José López Portillo (1976-1982) font preuve d'un activisme important sur le plan international. Des relations « amicales » sont alors établies avec presque tous les pays du monde, l'objectif n'étant pas d'atténuer ni le nationalisme ni le légalisme, mais de réduire la dépendance du Mexique vis-à-vis des États-Unis. Le Mexique sort dès lors peu à peu de son isolement et établit les bases de l'activisme international mexicain international.<sup>1022</sup> Comme le prouve le soutien du Mexique à Cuba au moment où se dernier est exclu de l'OEA par les États-Unis (1962). Le Mexique, invoquant la Doctrine Estrada qui lui permet de s'opposer de manière sûre aux États-Unis, devient alors l'unique voie de communication entre l'île et le continent américain. Ceci était également possible du fait que les États-Unis attendaient principalement du Mexique qu'il garantisse une certaine stabilité politique et sociale à l'intérieur de ses frontières. Sous cette condition, les États-Unis n'interviendraient pas dans les affaires du Mexique. C'est ainsi que s'explique cette apparente dichotomie du Mexique qui parvient à maintenir sa relation diplomatique avec l'ennemi des États-Unis en pleine période de confrontation bipolaire.

Mais les choses évoluent lorsque le contexte international commence à se modifier à la fin des années 1980 avec la fin de la guerre froide, la construction d'un nouvel ordre mondial, la nouvelle vague de démocratisation, l'apparition de conflits internationaux, la globalisation, l'interdépendance économique et la conformation de nouveaux blocs commerciaux qui effritent

---

Daniela Spenser & Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México 2006, p. 394.

<sup>1022</sup> Rafael Velázquez Flores, "El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?", in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2002, p. 20.

l'hégémonie économique états-unienne, et la montée en puissance d'autres pôles de pouvoir économique.<sup>1023</sup> La politique étrangère du Mexique devient alors plus « pragmatique »<sup>1024</sup> et s'axe sur des facteurs économiques. Le Président Carlos Salinas (1988-1994) approfondit la politique de libéralisation économique et devient l'artificier de la signature de l'ALENA, traité qui transforme la vie économique et même politique du Mexique. Le profil technique de Salinas, son éloignement du langage populiste et nationaliste et sa détermination réformiste, lui assurent en effet la sympathie de larges secteurs de la population aussi bien au Mexique qu'aux États-Unis. Une nouvelle étape de coopération entre les deux pays, jugés incompatibles et opposés, s'amorce alors, les amenant à devenir interdépendants, mais de façon asymétrique en faveur des États-Unis. L'incorporation d'autres acteurs au sein de cette relation bilatérale justifie alors l'approche de « l'interdépendance complexe »<sup>1025</sup> dans laquelle n'interviennent pas seulement les deux États, mais aussi le Parlement, les syndicats, le monde entrepreneurial, etc., ce qui donne plus de poids au Mexique sur la société états-unienne.

Dés lors, les changements de modèle économique, le passage du protectionnisme à l'ouverture commerciale, la réduction du rôle de l'État dans l'économie, la dépendance presque exclusive des exportations, tout cela exige une instrumentalisation différente de la politique étrangère. Cette dernière est alors en effet perçue comme l'outil capable d'aller chercher à l'étranger les ressources nécessaire au développement national. La présidence de Salinas marque donc un véritable changement en matière de politique étrangère et la transformation significative de la formulation et de l'exécution de cette dernière

“La gestion du dernier Président issu du PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000) marque en quelque sorte la fin d'une ère. Des changements notables ont eu lieu, mais il ne s'agit pas de la fin d'une époque, le modèle économique se maintient, mais avec la fin de la Guerre froide les pays confirment les droits de l'Homme et de la démocratie en tant que valeurs universelles ».<sup>1026</sup> Mais quelle a été l'ampleur de l'influence des changements survenus au niveau international pour que le Mexique ne

<sup>1023</sup> Rafael Velázquez, *ibid*, p. 29.

<sup>1024</sup> Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, octobre-décembre 1994. Y Jorge Chabat & Luz María Villasana, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de de Gortari: más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIV, # 4, octobre-décembre 1994.

<sup>1025</sup> Robert, Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Longman, Nueva York, 2001; Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, *Interdependencia ¿Un enfoque útil para su análisis?*, Colegio de México, 1990.

<sup>1026</sup> Karl W. Deutsch, “External Influences on the Internal Behavior of States” ; Pablo González Casanova, “Internal and External Politics of Developing Countries”; James N. Rosenau, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, in Barry Farrell, *To Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, 1966.

puisse pas se maintenir isolé ? Il apparaît extrêmement difficile de savoir dans quelle mesure le niveau international a influencé l'évolution économique et politique au Mexique. Il est clair que nombre de changements notables ont été provoqués par les transformations qui se sont produites au niveau externe, mais, dans le cas du Mexique, ces changements sont également dus à la volonté du pouvoir Exécutif du fait de la nature même du système politique mexicain selon lequel le Président est chargé de représenter les intérêts nationaux à l'étranger.<sup>1027</sup>

Les crises économiques constantes amènent le Mexique à se replier sur lui-même, tandis qu'en période d'abondance, sa politique étrangère devient plus agressive, ou avec Fox l'agressivité due à sa légitimité politique issue des élections. Par exemple, le Président Echeverría déploie une politique étrangère active, du fait de la crise politique interne et d'un contexte politique international distendu. Alors qu'au lendemain de la crise de 1982, on remarque un remaniement de la diplomatie mexicaine qu'entérineront Salinas et Zedillo. La question centrale qu'on est alors en droit de se poser est de savoir si, avec la transition démocratique au Mexique, la politique étrangère va évoluer ou bien garantir une certaine continuité.<sup>1028</sup>

## **B. Le cadre normatif et les acteurs clés de la politique étrangère du Mexique.**

Le système politique mexicain se caractérise par le contrôle d'un seul parti politique, le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) et ses antécédents, à tous les niveaux du gouvernement. Même si la Constitution de 1917 propose un système de séparation des pouvoirs, pendant les sept décennies d'hégémonie du PRI, nous sommes en présence d'un système de « fusion » de ces pouvoirs, principalement caractérisé par la concentration du pouvoir au niveau de la Présidence de la République. Le chef de l'exécutif opère comme chef d'État, chef de gouvernement et chef du parti, et exerce un contrôle presque absolu sur la définition et l'instrumentalisation des politiques publiques et des actions gouvernementales dans tous les domaines. Les pouvoirs constitutionnels et « supra-constitutionnels » que possède le Président du Mexique sont le résultat de la confluence de trois conditions nécessaires. En premier lieu, l'existence d'un gouvernement unitaire (où le même parti dirige les pouvoirs législatif et exécutif) au sein duquel le PRI a le contrôle de la présidence et la majorité absolue dans les deux Chambres. Ensuite, une solide discipline partisane qui assure un

---

<sup>1027</sup> Blanca Heredia, "Relación entre política interior y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", in Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Colegio de México, 1986, p. 126.

<sup>1028</sup> Rafael Velázquez, *loc cit*, p. 32.

comportement homogène et unifié au Congrès, ainsi que le leadership du Président sur le parti. Finalement, le fait que le Président contrôle les carrières de ses collaborateurs et définisse les lignes programmatiques du parti.<sup>1029</sup>

Toutefois, les choses semblent évoluer en 1997 quand, pour la première fois dans l'histoire du Mexique, le PRI perd la majorité à la Chambre de Députés, même s'il la conserve au Sénat. Cette situation se répète aux élections de 2000 et 2006, quand le PAN accède à la Présidence de la République, bien qu'aucun des trois principaux partis politiques du pays (PAN, PRI, PRD) ne parvienne alors à obtenir la majorité.<sup>1030</sup> Ce nouvel état des choses a des conséquences sur la prise de décision en matière de politique étrangère, même s'il convient ici de signaler que le Sénat est constitutionnellement responsable de la question. Dès lors, au cours du gouvernement de Vicente Fox, les législateurs prennent une place importante dans le débat sur la politique étrangère, se situant majoritairement sur le banc des opposants. Il est d'ailleurs possible d'observer que, dans certains cas, la politique étrangère fut prise en « otage » dans le but de discréditer, critiquer ou porter atteinte au gouvernement fédéral.

Comme nous avons déjà pu le voir, la politique étrangère du Mexique a pour objectif principal la défense de la souveraineté et la promotion des intérêts du pays à l'étranger. En tant que politique d'État, les principes fondamentaux de la diplomatie mexicaine sont inscrits dans l'article 89 de la Constitution et sont le résultat de l'expérience historique de cette nation. La politique étrangère mexicaine traditionnelle se caractérise alors par la recherche de ses intérêts et la défense de ses principes. Les sept principes élevés au rang constitutionnel en 1988 constituent ainsi les axes généraux qui guident les actions du Président de la République et représentent les bases institutionnelles de sa diplomatie et ses attributions en la matière.

Article 89. X. Diriger la politique étrangère et célébrer les traités internationaux, ainsi qu'y mettre fin, les suspendre, les modifier, les amender, leur retirer des clauses et formuler des déclarations interprétatives à leur sujet, les soumettant à l'approbation du Sénat. Pour la conduite de cette politique, le titulaire du Pouvoir Exécutif respectera les principes normatifs suivants : l'autodétermination des peuples ; la non-intervention ; la solution pacifique des conflits ; la proscription de la menace ou de l'usage de la force dans les relations internationales ; l'égalité juridique des États ; la coopération internationale pour le développement ; et la lutte

---

<sup>1029</sup> Guadalupe González, "Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?", in Arturo C. Sotomayor & Gustavo Vega Cánovas (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colegio de México/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 51-52.

<sup>1030</sup> *Ibid.*, p. 52-53.

pour la paix mondiale et la sécurité internationale.<sup>1031</sup>

Avec cette réforme, les principes traditionnels de la politique étrangère mexicaine se voient inscrits dans le document le plus important du pays, qui exprime le projet de nation des mexicains.<sup>1032</sup> Il s'agit, de plus, de la mise en place d'une diplomatie d'État qui n'est plus sujette aux aléas politiques. Dès lors, les preneurs de décision ne se guident plus en fonction de leurs préférences, de leurs croyances, de leurs systèmes de valeurs ou même de leurs intérêts propres, mais prennent place dans un système normatif qui encadre leurs décisions. Le cadre général d'action diplomatique doit alors se définir, en premier lieu, eut égard au cadre normatif existant<sup>1033</sup> et qui comporte les éléments constitutifs de l'appareil étatique en matière de politique étrangère, ses prérogatives et ses facultés formelles.

Les caractéristiques du système politique mexicain expliquent la centralisation de la prise de décision. Le Président constitue l'acteur central de la politique étrangère, et délègue une grande partie de ce rôle au Ministre des Affaires Étrangères (MAE ; SRE en espagnol). C'est le cas de l'administration Fox où le Président confie la direction de la politique étrangère du Mexique au MAE, Jorge G. Castañeda, l'un de ses hommes de confiance et son principal conseiller en matière diplomatique.

Le Sénat est, pour sa part, responsable de ratifier et observer les actions de l'exécutif dans le domaine, et même si, au Mexique, le pouvoir législatif est bicaméral, la Chambre de Députés n'a aucune prérogative en matière diplomatique.

Dans le cas d'un schéma de véritable équilibre entre les pouvoirs, comme celui des États-Unis, l'exécutif et le législatif entrent en concurrence pour obtenir le privilège de contrôler la politique étrangère du pays.<sup>1034</sup> Le Président est « l'artisan » de la politique étrangère, et compte pour se faire sur trois attributions principales : 1) Il est le commandant en chef des forces armées ; 2) Il est le chef de l'État, charge impliquant d'assister aux rencontres diplomatiques les plus importantes, d'établir des négociations avec les représentants étrangers et de définir les prises de position du

<sup>1031</sup> Article 89: facultés et obligations présidentielles. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>1032</sup> Rafael Velázquez, *loc cit*, p. 27.

<sup>1033</sup> Patrick Hassenteufel, "Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics", *Informations sociales*, # 157, s/f.

<sup>1034</sup> Charles-Philippe David [et al.], *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 193.

pays au sein des organismes internationaux ; et 3) En tant que chef du gouvernement, il nomme les hauts fonctionnaires et forme l'équipe chargée de la diplomatie du pays.

Dans le cas du Mexique, le processus de prise de décision apparaît cohérent et efficace du fait de la centralisation du pouvoir politique et de la docilité du Congrès. De plus, le Président peut compter sur des pouvoirs informels pour asseoir son autorité, tels que son prestige, sa réputation et sa popularité auprès de l'opinion publique. Il est également le seul pouvant définir l'intérêt national, car il semble illusoire de parvenir à un accord de l'ensemble des forces politiques du Congrès sur ce thème.<sup>1035</sup> Il apparaît en effet plus facile d'arriver à une position commune de la part du Président et ses proches collaborateurs qu'entre 500 députés et 128 sénateurs.

La politique étrangère mexicaine n'a jamais vraiment suscité de controverses internes au cours du XX<sup>ème</sup> siècle quand le parti au gouvernement, le PRI, maintenait une majorité absolue dans les deux Chambres. Mais, en l'an 2000, survient clairement un remaniement de la politique étrangère auquel le bloc d'opposition du Sénat tente de faire obstacle en faisant usage du veto pour entraver la politique étrangère du gouvernement Fox.<sup>1036</sup> « La perte de la majorité du PRI à la Chambre des Députés et la perte de la présidence en l'an 2000 amènent un grand nombre de législateurs du PRI à révéler leurs -vraies tendances- entre -nationalisme- et -populisme-. Même si le PRI est un parti diversifié, beaucoup de ses membres pensent que le gouvernement doit être « tout-puissant » afin de protéger les plus faibles, subsidier l'industrie et défendre le pays contre l'impérialisme des États-Unis. Après les élections de 2000, beaucoup de membres du PRI se rapprochent des positions des partisans du PRD. »<sup>1037</sup> Ceci ce traduit, en matière de politique étrangère, par une vision contraire à celle que Fox propose et qui consiste à se rapprocher clairement des États-Unis.

Le chapitre suivant portera dès lors sur les caractéristiques du système politique mexicain et sur les conséquences des élections de l'an 2000. L'instauration d'un système plus démocratique rend l'alternance gouvernementale possible et semble également expliquer dans quelle mesure disparaissent certains des traits les plus autoritaristes du régime. Il est alors possible de remarquer l'essor de la politique étrangère mexicaine, qui devient plus intense et active, de part son rôle même en temps que pièce centrale du programme du nouveau gouvernement en place.

---

<sup>1035</sup> *Ibid.*, p. 220-222.

<sup>1036</sup> Juan Antonio Le Clercq, *Instituciones, capacidades de veto y cambio político: el caso de la política exterior mexicana*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009, p. p. 48.

<sup>1037</sup> Luis Rubio, "Democratic Politics in México: New Complexities", in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, The Americas Society & CIDAC, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 10-11.

## Chapitre 2. Les axes stratégiques de la politique étrangère de Vicente Fox.

The obvious truth about Mexico...  
is that one system is falling apart on us,  
but we have no other system to put in its place.  
-Carlos Fuentes<sup>1038</sup>

Les changements provoqués par le processus de démocratisation au Mexique, l'apparition d'un gouvernement sans majorité législative et l'alternance au pouvoir après sept décennies de monopole gouvernemental du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), font renaître l'intérêt académique d'analyser l'impact des modifications de la configuration politique et institutionnelle du pays sur les processus de prise de décision en matière de politique étrangère et sur l'orientation générale de la diplomatie mexicaine.<sup>1039</sup>

« On ne peut pas accuser le gouvernement -Fox- de ne pas avoir, dès le début, révélé ses intentions à l'égard de sa politique étrangère. »<sup>1040</sup> Le Plan National de Développement (PND) 2000-2006 définit, en effet, son intention d'adapter ses priorités aux transformations internationales, à la globalisation croissante et à la transition politique mexicaine. Ceci implique donc de mener la politique étrangère mexicaine en interprétant de façon hétérodoxe la tradition diplomatique, non seulement du fait de la manière dont le Président et ses Ambassadeurs conduisent cette politique, mais aussi principalement du fait de leur intention explicite de mettre en œuvre une diplomatie se démarquant des canons traditionnels.

### A. L'élection de 2000: la rupture.

La formulation de la politique étrangère du Mexique a pour base la vision de la relation du pays avec le monde. Pendant le gouvernement de Vicente Fox se définit ainsi la conception que cette

---

<sup>1038</sup> Carlos Fuentes, *Christopher Unborn*, Farrar/Stauss/Giroux, Nueva York, 1989. Citado por Wayne A. Cornelius, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1996, p. 115.

<sup>1039</sup> Guadalupe González, "Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?", in Arturo C. Sotomayor & Gustavo Vega Cánovas (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colegio de México/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 49.

<sup>1040</sup> Juan Antonio LeClercq, *Instituciones, capacidades de veto y cambio político: el caso de la política exterior mexicana*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009, p. 49.

nouvelle équipe au pouvoir a du rôle<sup>1041</sup> que le Mexique « doit » jouer « dans la construction de la nouvelle architecture internationale du nouveau millénaire. »<sup>1042</sup> Il s'agit d'une posture plus active sur la scène internationale et en accord avec les changements démocratiques que connaît alors le Mexique. L'alternance au pouvoir confère en effet à Fox une importante légitimité qui lui permet de se présenter à ses homologues du monde entier, et aux états-unis en particulier, comme un interlocuteur fiable et conséquent.<sup>1043</sup>

La nouvelle politique étrangère se dessine dès l'élection de l'an 2000. Cette dernière est considérée par les « transitologues » comme une « élection fondatrice », l'un des pré requis pour parvenir à asseoir la démocratie au Mexique, le « scénario idéal pour le début, en tant qu'acteurs premiers, des partis politiques qui vivent pendant ces élections un moment "héroïque" en occupant les espaces laissés vacants par l'autoritarisme en retrait. »<sup>1044</sup> Dès lors, le gouvernement de Fox se considère lui-même le facteur du changement démocratique, et ceci même si le processus de démocratisation débute quelques années plus tôt au Mexique quand le PRI, jusque-là hégémonique, subit en 1987 la scission d'un « courant démocratique » et commence à perdre des élections locales.

Toutefois, il existe un consensus quasi unanime pour situer le début de la transition démocratique mexicaine dans les années 1990. L'idée la plus répandue, que Vicente Fox et son équipe désirent propager, est qu'avec leur arrivée au pouvoir, le Mexique embrasse enfin la démocratie. Mais en réalité, la transition est un processus continu et inachevé. Et la consolidation de la démocratie n'apparaît que dans certains aspects du système, dans quelques institutions ou pratiques, comme par exemple dans le domaine électoral (bien qu'après les résultats des élections de 2006, il est difficile de parler encore une fois d'une véritable transparence électorale).

---

<sup>1041</sup> Kal Holsti utilise le registre psychologique et social pour le définir, prétendant saisir l'image qu'une nation a d'elle-même et de son rôle sur la scène internationale. Holsti étudie la façon dont l'élite perçoit le rôle du Mexique, perception qui, selon lui, pèse au moment de prendre des décisions diplomatiques. Le domaine social, produit du processus de socialisation du pays, joue également un rôle important sur l'idée que l'on peut se faire du rôle national à jouer. Kal J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, #14, 1970. Cité par Valerie M. Hudson, "The history and evolution of foreign policy analysis", in Steve Smith [et. al] (ed.), *Foreign Policy theories · actors · cases*, Oxford University Press, 2008, p. 22.

<sup>1042</sup> Jorge G. Castañeda, "Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G Castañeda, en la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos", SRE, 13 septembre 2001, *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 64, octobre 2001, p. 212.

<sup>1043</sup> Luis Carlos Ugalde, "US-Mexican Relations : A View from Mexico", in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 115.

<sup>1044</sup> Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, "Convoking Elections (and Provoking Parties)", in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 57. Cité par Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, Mexique, 2010, p. 23-24.



La course pour la présidence en l'an 2000 apparaît donc atypique, non seulement parce qu'elle marque la fin de l'hégémonie du PRI, mais aussi pour la façon dont est menée la campagne. Se profile en effet met en place un nouveau modèle de compétition démocratique qui pose quelques problèmes à plusieurs secteurs de la vie politique, notamment à propos des thèmes du financement et de la durée des campagnes, du « prosélytisme » à l'étranger, et de l'utilisation de symboles religieux. La victoire du parti conservateur d'opposition, le Parti d'Action Nationale (PAN), est alors possible grâce au « vote utile »<sup>1045</sup>. La société, fatiguée du même parti au pouvoir depuis plus de soixante-dix ans, adresse un vote – punition et favorise le charisme « néopaniste » de Vicente Fox. La campagne victorieuse, fondée sur une « technique de marché politique » (*marketing politique*), se base principalement sur la personnalité de Vicente Fox qui adapte son discours à chaque audience et dont le charisme et le leadership sont perçus comme nécessaires pour exercer la présidence de la République.

Le vote utile invite à unir ses forces et à précipiter l'alternance, même si l'orientation de ce vote pourra changer pour les élections parlementaires, ce qui aura d'ailleurs pour conséquence un « gouvernement divisé » au sein duquel le Président ne pourra pas compter sur une majorité législative pour faire adopter ses projets de réformes. Le Congrès, qui jusqu'en 1997 a toujours été caractérisé par la majorité absolue du parti gouvernemental, commence à reprendre de l'importance et à exercer ses fonctions de « contre-pouvoir » de l'exécutif. Les actions du gouvernement se verront alors obstruées par un Congrès (principalement la Chambre des Députés) réticent à parvenir au moindre arrangement et critique devant le manque de leadership politique du Président pour mener à bien de tels accords. La politique étrangère n'a jamais eu une place importante dans le débat politique national, et même si elle constitue une prérogative exclusive du pouvoir exécutif, le Sénat rencontre quelques facultés pour sa supervision et ratification.

C'est dans ce contexte que Fox inaugure sa façon toute personnelle de gouverner et délègue la quasi-totalité des dossiers à ses fonctionnaires, ceci tout particulièrement en ce qui concerne la politique étrangère dont la gestion sera à la charge du Ministre des Affaires Étrangères, Jorge G. Castañeda. Fox avait en effet très peu d'expérience en la matière, et même s'il fut gouverneur de l'État de Guanajuato entre 1995 et 1999 et directeur d'opérations pour l'Amérique Latine chez la

---

<sup>1045</sup> [Le vote utile] est ici évoqué pour la première fois au cours d'une élection mexicaine. Ce vote priorise la victoire électorale en concentrant l'ensemble des votes sur le candidat ayant les plus grandes chances de gagner, et cherche à éviter leur dispersion entre les multiples alternatives existantes. Ceci demande une analyse des possibilités de chaque candidats et leurs chances réelles au moment des élections, et cherche à consolider les tendances en additionnant le vote individuel à un courant collectif visible.

compagnie *Coca-Cola*, cette formation d'administrateur d'entreprise ne lui confère qu'une vision plutôt « gestionnaire » de la fonction de gouverner, à l'image de sa campagne électorale pilotée à partir des enquêtes d'opinion et des sondages. Ainsi, de part sa formation et sa vision pragmatique du monde qui l'entoure, Fox semble méconnaître quelque peu l'actualité politique internationale et les défis mondiaux contemporains. C'est pourquoi, en règle générale, dans la pratique, la gestion de la politique étrangère mexicaine est déléguée à Jorge Castañeda, lequel jouit d'une image consacrée d'intellectuel spécialiste en la matière.

Castañeda joue ainsi le rôle de l'« homme du Président », faisant profil haut et chargé non seulement des relations avec l'extérieur, mais aussi d'être un opérateur politique au niveau national.<sup>1046</sup> Il s'agit d'un personnage polémique de grande notoriété comme Ministre des Affaires Étrangères. De plus, en tant qu'académicien et intellectuel formé en France et aux États-Unis, et fils du Ministre des Affaires Étrangères, Jorge Castañeda Álvarez de la Rosa,<sup>1047</sup> il possède d'importants réseaux de relations au niveau international, ce qui lui permettra de concevoir un projet de politique étrangère sensé améliorer la position du Mexique dans le monde. Le jour de sa prise de fonction, Jorge Castañeda reconnaît qu'il s'est vu confier ce ministère afin de « remuer l'échiquier ». Et après seulement six mois de travail, il devient l'un des ministres les plus polémiques et controversés de l'administration de Fox.<sup>1048</sup> Il place le Mexique dans un scénario de transformation économique et politique et élabore sur cette base une proposition de « nouvelle » politique étrangère. Il impose une nouvelle ligne diplomatique à partir de deux grands axes allant d'une intégration plus forte au bloc nord-américain (à travers le *ALENA-Plus* qui deviendra plus tard le *ASPAN*)<sup>1049</sup> à une participation active aux forums multilatéraux (dans l'idée de défendre et

<sup>1046</sup> Son activité au sein de la politique intérieure devient évidente au moment de la recherche de soutiens pour l'approbation de la réforme de 2002. Cette réforme était une des priorités du gouvernement de Fox. Castañeda entre toutefois en conflit avec le Ministre du Gouvernement, Santiago Creel alors chargé de parvenir à un accord avec les forces politiques internes. Pour plus de détails, se reporter au Chapitre 3 “Un fracaso y dos caminos: reforma fiscal”, en Rubén Aguilar & Jorge Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Grijalbo, México, 2007, p. 111-144 y David Aponte, “Duelo de güeros. Dos visiones de gobierno”, *Cambio*, año 2, # 65, 8-14 septembre, 2002, p. 9-15.

<sup>1047</sup> Il fut un juriste International reconnu pour ses travaux sur le Droit Maritime, occupa plusieurs postes dans des organismes internationaux et fut également Ministre des Relations Étrangères pendant le sextennat de José López Portillo.

<sup>1048</sup> Héctor de Mauleon, “Un cancelar que mueve las aguas”, *Cambio*, 22 de julio de 2001, p. 13.

<sup>1049</sup> Au début du sextennat Fox, Castañeda propose l'« ALENA-plus », un pas en avant vers une solution intégrale au phénomène migratoire et à d'autres thématiques qui reflètent une asymétrie dans les relations entre le Mexique et ses voisins du Nord. Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, décembre 2001, p. 69. Mais ce n'est qu'en 2005, onze ans après l'entrée en vigueur du Traité, que se matérialise un mécanisme d'intégration des trois pays à travers une Alliance pour la Sécurité et la Prospérité de l'Amérique du Nord (ASPAN), <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>, chargée des thèmes relatifs aux frontières et à la sécurité. Ce mécanisme de dialogue fut célébré comme un important progrès vers l'intégration nord-américaine « au-delà du commerce ». Mais malgré cet enthousiasme de 2006, le gouvernement des États-Unis, suivant sa nouvelle stratégie sécuritaire au lendemain des attentats d'Al Qaeda, approuve la construction d'un mur militarisé le long de sa frontière avec le Mexique.

de promouvoir la démocratie et les droits de l'Homme). L'objectif est alors d'équilibrer l'agenda international du Mexique en atténuant la concentration des relations du Mexique sur les États-Unis par le biais d'une attitude plus « agressive » dans le domaine multilatéral.

## **B. Les axes stratégiques.**

La nouvelle stratégie mise en œuvre comporte six axes principaux, dont deux déjà mentionnés plus haut et auxquels viennent s'ajouter ; la protection des mexicains à l'étranger (11% de la population mexicaine vit aux États-Unis) ; la proposition de négociation d'un accord migratoire ; la participation du Mexique au Conseil de Sécurité des Nations Unies en tant que membre non permanent ; et la diversification des relations du Mexique avec d'autres pays et régions du monde, un thème qui, même s'il est évoqué à chaque nouveau sextennat, apparaît ici centré stratégiquement sur un activisme décuplé au sein des organismes multilatéraux comme l'OEA et l'ONU.

Les idées de Vicente Fox en matière de diplomatie correspondent à la plateforme électorale du PAN et défendent une « politique étrangère active et diversifiée avec une plus grande participation des organismes internationaux, un élargissement du commerce extérieur, la défense des droits des mexicains à l'étranger, et un rôle plus dynamique des ambassades et consulats du Mexique ».<sup>1050</sup> Selon le PAN, la politique étrangère du PRI n'était pas parvenue à profiter de façon satisfaisante des changements produits par la sphère internationale, c'est-à-dire la capitalisation à outrance de la globalisation, étant donné que les bénéfices obtenus sont loin d'améliorer les conditions économiques et sociales.

Le Président Fox, après sa prise de fonction, présente donc le Plan National de Développement (PND) 2001-2006, qui figure alors comme l'instrument de base de définition des critères, priorités et arguments pour l'élaboration des politiques publiques. Le document stipule que la politique étrangère doit être « proactive » et s'insérer pleinement dans un État de Droit, c'est-à-dire dans les valeurs constitutionnelles. Le nouveau gouvernement en place reconnaît que le Mexique se trouve traversé par une double dynamique de changement, celle du système international et celle du changement politique interne produit par l'alternance. Le Plan propose donc un virage de la diplomatie mexicaine pour l'adapter aux nouvelles réalités internationales et nationales tout en

---

<sup>1050</sup> «Plataforma Política 2000-2006. Alianza por el Cambio», cité par Rafael Velázquez F., «Balance general de la política exterior de México», *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XLVIII, # 191-192, janvier-juin 2008 (1-2), p. 82-83.

préservant les principes traditionnels de la politique étrangère mexicaine. Il prend ici en compte les contraintes légales et constitutionnelles et les principes hérités de l'histoire mexicaine sur lesquels porte ce programme de politique étrangère<sup>1051</sup> :

- 6) Sécurité nationale et intégrité territoriale : garantir qu'elles ne soient pas affectées ou menacées par des changements ou événements extérieurs.
- 7) Souveraineté dans les décisions prises par l'État : garantir que la nature des décisions adoptées par l'État mexicain au niveau national et par rapport aux autres acteurs internationaux ne soient pas dictées par les intérêts ou les positions de pays tiers.
- 8) Jouissance et bénéfice national des ressources naturelles.
- 9) Promotion d'espaces de stimulation du développement national intégral et durable à travers des actions concertées avec les autres pays ou régions du monde.
- 10) Participation active aux forums et organismes multilatéraux pour contribuer activement à la constitution d'un système international promoteur de stabilité et de coopération sur la base du droit international.

Le PND prévoit, afin d'améliorer l'image du Mexique à l'étranger, de prioriser un thème qui requiert « un changement substantiel » : la défense et la promotion des droits de l'Homme. Il s'agit sans aucun doute du thème le plus représentatif du virage de la politique étrangère mexicaine et impliquera tous les aspects de l'action gouvernementale. Le PND définit en conséquences six axes stratégiques centraux :

1. Priorité donnée aux partenaires stratégiques.
2. Promotion économique et commerciale.
3. Promotion et défense des droits de l'Homme et de la démocratie.
4. Défense des mexicains à l'étranger.
5. Promotion culturelle.
6. Défense du multilatéralisme et des normes internationales.

Ces axes stratégiques s'articulent autour de trois principaux objectifs : a) projeter une nouvelle image du Mexique vis-à-vis de la communauté internationale ; b) prioriser la relation stratégique avec les États-Unis ; et c) renforcer la présence du Mexique dans les principaux forums

---

<sup>1051</sup> Présidence de la République, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, présenté le 21 mai 2001.

multilatéraux. Le premier objectif amènerait le Mexique à devenir membre à part entière du club des démocraties respectueuses des droits de l'Homme. Le second, à travers la recherche d'un accord migratoire avec les États-Unis, contribuerait à consolider l'intégration des pays d'Amérique du Nord. Le troisième objectif prétendrait faire en sorte que le Mexique occupe « la place qui lui correspond » sur la scène internationale, une place conforme à sa vaste superficie et à ses capacités économiques.<sup>1052</sup>

Le fait de projeter une image différente du Mexique dans le monde apparaît crucial aux yeux de Castañeda : « l'image que le monde a de notre pays est celle d'une nation qui a réussi à effectuer d'importantes réformes économiques et politiques, mais qui n'est pas parvenu à consolider son régime démocratique et qui connaît de constants problèmes d'instabilité, de violence et d'insécurité. Il apparaît évident qu'il sera impossible au Mexique d'intégrer pleinement la scène internationale sans modifier cette image. »<sup>1053</sup> Ce gouvernement s'engage donc à l'améliorer et, pour ce fait, redéfinit les programmes de diffusion culturelle du Ministère des Affaires Étrangères. « Le Mexique est un pays qui ne sait pas valoriser son savoir ... le fait d'inclure la culture dans l'image internationale du Mexique représente un avantage comparatif important. Pour cela, on utilisera l'« exportation culturelle » et on augmentera la présence culturelle du Mexique à l'étranger ».<sup>1054</sup>

Castañeda décide alors, dans un premier temps, d'inviter en 2001 une vingtaine d'intellectuels, écrivains et artistes qui deviendront des chargés culturels au sein des institutions de représentation du Mexique à l'étranger. L'année suivante, Castañeda met en œuvre la création de l'Institut du Mexique (IM), une idée déjà défendue par Carlos Fuentes.<sup>1055</sup> Cet organisme culturel est similaire à l'Institut Cervantes pour l'Espagne, à l'Institut Goethe allemand, à l'Alliance Française ou au British Council, et aura pour mission la promotion de la culture mexicaine et l'espagnol du Mexique. Il s'agit, selon l'écrivain reconnu Jorge Volpi, du projet culturel à l'étranger le plus important jamais mis en œuvre par un gouvernement mexicain, mais il sera finalement abandonné après le départ de Castañeda du Ministère des Affaires Étrangères.

<sup>1052</sup> Alejandro Anaya Muñoz, «La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox», *Sexenio en perspectiva*, [www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf](http://www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf) consulté en 2010.

<sup>1053</sup> Déclarations du Ministre des Affaires Étrangères, Dr. Jorge Castañeda, au cours de son rapport de gestion correspondant à la période entre le 1<sup>er</sup> décembre 2000 et le 30 novembre 2001, Tlatelolco, D.F., 3 décembre 2001, [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_2001/d-01-01.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2001/d-01-01.htm) consulté en décembre 2004.

<sup>1054</sup> Héctor de Mauleon, *loc cit.*, p. 19.

<sup>1055</sup> Jorge Volpi, «Diplomacia sin inteligencia. Tragicomedia en tres actos», *Política cultural*, *Letras Libres*, février 2004, <http://www.lettraslibres.com/index.php?art=9364> consulté en juin 2009.

L'objectif de cette nouvelle politique étrangère semble donc pertinent car il permet de formuler dès son origine les stratégies qui permettront au Mexique de faire face aux défis et de saisir les opportunités que la légitimée démocratique a su offrir à ce gouvernement.

Ainsi, cette étude se penchera à présent tout spécialement sur trois des six objectifs centraux de la nouvelle politique étrangère mexicaine. Le Chapitre III analysera son premier axe stratégique, à savoir la priorité donnée aux partenaires stratégiques du Mexique, en particulier les États-Unis. Le Chapitre IV portera sur la stratégie complémentaire de diversification des relations du Mexique, centrée sur un « activisme multilatéral » au sein des organismes internationaux comme l'ONU et l'OEA. Finalement, les Chapitres V et VI examineront la nature et les conséquences de la tension des relations entre le Mexique et Cuba que produira l'application de la défense des droits de l'Homme et de la démocratie au-delà des frontières mexicaines.

## **Deuxième Partie**

### **Le Mexique entre bilatéralisme et multilatéralisme.**

Tout compromis repose sur des concessions mutuelles,  
mais il ne saurait y avoir de concessions mutuelles  
lorsqu'il s'agit de principes fondamentaux.

Mahatma Gandhi

Les destins du Mexique et des États-Unis apparaissent intimement liés et il semble qu'existent autant d'éléments qui les unissent que de caractéristiques qui les distinguent. Nous ne prétendons pas ici rendre compte de la totalité des ramifications de cette relation complexe, mais plutôt analyser le thème spécifique de l'« Accord migratoire intégral » qui constitue une part substantielle de cette relation bilatérale pendant le sextennat de Vicente Fox. Les négociations de cet accord se déroulent au même moment où le Mexique cherche à obtenir un siège de membre non permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cette double stratégie illustre bien l'objectif de l'administration de Fox qui consiste à construire une relation stratégique avec les États-Unis tout, et en établissant un contrepoids à l'influence états-unienne au Mexique grâce à un renforcement de la présence de ce dernier au sein des forums multilatéraux, en particulier l'ONU. Nous sommes alors en droit de nous demander les raisons de ce choix de stratégie complémentaire ? et sur quelles bases le gouvernement de Fox la met en place ?

Jorge G. Castañeda<sup>1056</sup> avance l'argument selon lequel n'importe quel pays dans le monde cherche à établir des contrepoids à ses relations internationales, et que beaucoup y parviennent en renforçant leurs relations bilatérales avec un autre pays ou région. Mais dans le cas du Mexique, il apparaît assez évident qu'il n'existe pas de région ou de pays qui puisse contrebalancer de manière efficace l'hégémonie états-unienne. C'est pourquoi le Mexique opte pour une politique en faveur du multilatéralisme, une vieille stratégie qui forme partie constitutive de sa tradition diplomatique.

“Le Mexique a son cœur en Amérique Latine, mais son portefeuille, sa tête et un onzième de sa population aux États-Unis. »<sup>1057</sup> Ce pays se situe en effet au milieu de ces deux régions, mais sa place dans le monde change définitivement à la suite de l'entrée en vigueur du TLCAN (1994). L'ancienne méfiance et la séparation paradoxale entre le Mexique et les États-Unis se transforment en association économique et commerciale, ce qui aura des répercussions non seulement sur l'économie mexicaine, mais également sur sa société. Le gouvernement de Fox propose ouvertement d'approfondir l'intégration avec le bloc nord-américain, et bien que les représentants de l'ancien régime s'y opposent, la population mexicaine semble mieux l'accepter à mesure qu'elle s'intègre de plus en plus à la société états-unienne.

### **Chapitre 3. Mexique - États-Unis: de l'accord migratoire au mur frontalier.**

Ainsi, à partir des années 1990, le gouvernement mexicain met tout particulièrement l'accent sur sa relation avec l'Amérique du Nord. Avec le TLCAN, les relations avec les États-Unis et le Canada commencent à jouer un rôle important sur les prises de décision du Mexique. Cet accord commercial institutionnalise les relations bilatérales et trilatérales entre ces pays.<sup>1058</sup> Dès lors, en 2000, le Mexique et les États-Unis comptent déjà sur une vaste expérience en matière de relations intergouvernementales interdépendantes, lesquelles apparaissent toujours plus intenses.

---

<sup>1056</sup> Jorge G. Castañeda & Héctor Aguilar Camín, “Un futuro para México”, *Nexos*, novembre 2009, p. 38.

<sup>1057</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>1058</sup> Susana Chacón, “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 257.

Même si l'approche théorique prédominante pour comprendre la relation entre le Mexique et les États-Unis soit celle du réalisme, il est également important de considérer celle de l'« interdépendance complexe ». Les réalistes sont d'accord sur le fait que la politique de pouvoir est une pratique universelle pour des raisons tenant à la fois à la nature humaine et à l'anarchie du système international.<sup>1059</sup> Quant au développement du concept d'« interdépendance », il s'explique par la coopération grandissante entre le Mexique et les États-Unis, et par le besoin, selon Humberto Garza,<sup>1060</sup> de palier à l'obsolescence et même l'anachronisme du concept de « dépendance ». Mais il ne semble pas possible de parler d'interdépendance en présence d'une situation d'asymétrie de pouvoirs, si bien qu'il nous faudra considérer le concept de relations « asymétriquement interdépendantes ». En relations internationales, la politique de pouvoir suggère que la coopération formelle et la création d'institutions sont des tâches complexes quand il existe des asymétries. C'est pourquoi la coopération entre le Mexique et les États-Unis a lieu à des époques et dans des domaines où les capacités de pouvoir sont relativement égales, et, quand ces facteurs sont inégaux, les États-Unis préféreront agir de façon unilatérale et imposer leurs points de vue.<sup>1061</sup>

Le Mexique, voisin des États-Unis, parvient toutefois à suivre une politique basée sur ses propres critères tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle. C'est-à-dire, une politique d'« indépendance relative » comparée au reste de l'Amérique Latine où les États-Unis pratiquaient alors une politique interventionniste flagrante. Le Mexique conduit une politique de défense de la souveraineté nationale sur la base des préceptes de non-intervention et d'autodétermination, s'opposant ainsi aux États-Unis dans le but d'offrir une certaine image d'autonomie. « L'analyse de la politique mexicaine montre qu'un pays faible doit concilier ses intérêts nationaux avec la réalité de la politique internationale et sa proximité avec les États-Unis. Une politique étrangère interdépendante *per se* manque de réalisme, tout au moins en ce qui concerne les pays les plus faibles. »<sup>1062</sup> Si bien que le dilemme constant de la diplomatie mexicaine consistera en maintenir sa ligne anti interventionniste sans toutefois trop contrarier les États-Unis.

<sup>1059</sup> Stefano Guzzini & Sten Rynning, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », in Frédéric Charillon (comp.), *Politique Étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 33.

<sup>1060</sup> Humberto Garza, Comentarios al texto de Robert Keohane, « El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas », in Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis ?*, Colegio de México, 1990, p. 82-84.

<sup>1061</sup> Stephen D. Krasner, « Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos », in Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Colegio de México, 1990, p. 45-46.

<sup>1062</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colmex, 2001, p. 101-102.



### A. Pour une relation stratégique entre le Mexique et les États-Unis.

Sa frontière avec les États-Unis semble définir les grandes lignes des actions internationales du Mexique. Les thèmes de son agenda bilatéral s'accumulent dans les années 1980 et le Mexique se voit obligé de mettre de côté certains des aspects les plus traditionnels de sa politique étrangère. Les échanges commerciaux s'intensifient au même rythme que les menaces du trafic de stupéfiants, l'immigration illégale, le crime organisé et la violence à la frontière. L'ensemble de ces thèmes, ainsi que l'augmentation du *lobbying* mexicain au Capitole, ou encore la sécurité nationale, commencent alors à avoir une importance toute nouvelle.<sup>1063</sup> En d'autres termes, l'interdépendance entre les deux pays se fait de plus en plus manifeste.

En l'an 2000 surgit l'idée d'avancer vers la concrétisation d'une « Communauté de l'Amérique du Nord » qui amènera Fox, alors Président élu, à se rendre à Washington et Ottawa pour proposer une révision du TLCAN. Les trois Présidents concernés se trouvent à ce moment là dans l'étape initiale de leur mandat, ce qui les rend plus réceptifs aux requêtes de leurs homologues. C'est ainsi que Fox présente à George W. Bush et à Jean Chrétien son projet d'inclure dans le TLCAN les thèmes encore d'actualité de l'énergie et de l'immigration. S'inspirant de l'Union Européenne, il propose l'idée de fonds de compensation pour les régions marginales du Mexique, une politique de « frontières ouvertes » qui permettrait l'accès libre de travailleurs, ainsi que l'établissement d'un « marché commun ». Bush et Chrétien reçoivent toutefois avec une certaine réserve ses propositions du Mexique, même s'ils reconnaissent eux aussi l'importance de renforcer la relation trilatérale entre leurs pays.<sup>1064</sup>

La plupart des observateurs des relations entre le Mexique et les États-Unis se rejoignent pour reconnaître que le triomphe de Vicente Fox aux élections du 2 juillet 2000 offre à son gouvernement une large marge de manœuvre au niveau international. « Le Président mexicain peut remanier l'agenda bilatéral et jouit d'une légitimité qui lui permet d'inscrire le thème de l'immigration sur son agenda de négociations. »<sup>1065</sup> La démocratisation, et en particulier l'alternance gouvernementale au Mexique, semblent en effet avoir eu pour conséquence de donner un nouveau souffle aux relations avec les États-Unis. Mais l'évolution des contextes interne et

<sup>1063</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 262.

<sup>1064</sup> Robert Pastor, "Redesigning NAFTA for the 21st Century", in Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, IIE, Washington, 2001, p. 2-3.

<sup>1065</sup> Luis Carlos Ugalde, "US-Mexican Relations: A View from México", in Luis Rubio & Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 115, 131.

externe aura vite comme effet le passage d'une « lune de miel »<sup>1066</sup> diplomatique à une quasi confrontation politique entre ces deux pays.

Le 16 février 2001, Fox invite le Président Bush dans son ranch à Guanajuato où il parvient à le convaincre d'approuver un communiqué connu sous le nom de « Proposition de Guanajuato » qui établit des principes et objectifs communs aux deux pays. Il s'agit alors du premier voyage officiel de Bush à l'étranger depuis sa prise de fonction et il profite de cette occasion pour déclarer que le Mexique sera l'une des priorités de son gouvernement. C'est ainsi que Fox semble laisser de côté ses aspirations à conformer une Communauté Nord Américaine pour mettre sur la table un dossier plus spécifique. Il expose alors l'approche que le Mexique a du thème de l'immigration et insiste sur le besoin de passer d'une vision unilatérale du problème à une vision en terme de « responsabilité partagée ». Le Président mexicain met à cette occasion l'accent sur la « complémentarité du cycle démographique »<sup>1067</sup> des deux pays. La réunion s'achève finalement sur l'engagement pris par chacun de restructurer leurs relations en vue d'approfondir leur coopération, et sur l'annonce du début des « négociations » du thème migratoire.<sup>1068</sup>

« Au début, il existe un véritable espoir de parvenir à un accord migratoire. Les deux Présidents arrivent au pouvoir avec seulement quelques semaines d'intervalle. Fox en profite et hâte sa proposition migratoire, suggérant l'amnistie d'entre 3,5 à 4 millions d'immigrants mexicains aux États-Unis et la mise en place de programmes d'emplois temporaires.<sup>1069</sup> La Maison Blanche fait part de ses doutes sur une amnistie et laisse entendre que ce thème pourrait être perçu comme une

<sup>1066</sup> Ce terme est utilisé par plusieurs spécialistes cités dans ce chapitre, tels que Isabelle Vagnoux, Luis Carlos Ugalde, Rafael Fernández de Castro, Rafael Velázquez...

<sup>1067</sup> La complémentarité démographique consiste en la constatation de deux phénomènes qui se produiront dans un délai de 10 à 15 ans : 1) la diminution des nouveaux travailleurs sur le marché du travail mexicain à cause de la réduction des taux de natalité. Aujourd'hui, 1,2 million de mexicains entrent sur le marché du travail, alors que dans le futur ils ne seront que 600 mille. La pression de création d'emplois au Mexique diminuera mais restera significative pendant la décennie à venir. 2) Dans le même temps, les États-Unis affrontent des difficultés pour le paiement des retraites de la génération du *baby-boom*. Le problème peut être résolu de deux façons : a) en ouvrant de manière ordonnée le marché du travail états-unien ; ou b) par l'augmentation du taux de natalité de ce pays, ce qui semble peu probable. Après cette période, la pression des deux côtés diminuera. Étude de Rodolfo Tuirán, citée par Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002, p. 120. De plus, ils font face au vieillissement de leur population, plus de 100 millions d'états-uniens et 12 millions de canadiens arriveront à 65 ans dans les trente prochaines années. Fernando Margain & W. Russell Mead, "A Fast Track for Mexico", *The New York Times*, 24 juin 2001, p. 13.

<sup>1068</sup> Bush/Fox Joint Statement, "Towards a Partnership for Prosperity", 16 février 2001. Cité par Pamela Starr, "U.S.-Mexico Relations", *Hemisphere Focus*, vol. XII, # 2, 9 janvier 2004, p. 3.

<sup>1069</sup> Selon le *Census Bureau* de EUA (juillet 2001) : il y a 37 millions de Latinos aux États-Unis ; 60% d'origine mexicaine, soit un total d'approximativement 22,2 million d'immigrés sont d'origine mexicaine, légaux ou illégaux. Environ 8,7 millions de ces immigrés sont nés au Mexique et sont arrivés après 1990. On estime qu'entre 4,5 et 4,7 millions de mexicains sont sans papiers, et que 55% de la totalité des immigrés illégaux sont mexicains. Carlos González, directeur du bureau "Latinos", Ambassade des EUA, janvier 2003. Cité par Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 125-126, 140.

récompense aux conduites illégales et qu'il pourrait, dans le futur, encourager et non endiguer le flux d'immigrants illégaux.<sup>1070</sup> Le gouvernement mexicain est toutefois parfaitement conscient de la forte opposition que le projet d'« amnistie » ou légalisation massive rencontrerait au sein du Congrès états-unien, en particulier de la part du Parti Républicain favorable aux politiques anti migratoires.<sup>1071</sup> Ceci l'amène alors à mettre en œuvre une campagne de lobbying aux États-Unis mobilisant démocrates, syndicats et organisations de mexico-états-uniens pour appuyer ce projet de régularisation. Aux yeux des syndicats, une régularisation représente davantage d'affiliations à leur rang et ils insistent sur cette réforme malgré l'opposition croissante des médias. Castañeda donne à l'ensemble de cette réforme migratoire le surnom de « *la enchilada completa* » (*the whole enchilada*)<sup>1072</sup> et réaffirme les cinq ingrédients qui la composent. Cette expression populaire souligne que la réforme doit être considérée comme un tout indivisible comprenant à la fois la régularisation et le programme des travailleurs invités.<sup>1073</sup>

L'apogée de cette relation bilatérale est alors la visite de Fox à Washington du 4 ou 7 septembre 2001, lorsque le Président Bush invite pour la première fois son homologue mexicain à un dîner officiel. « Les relations entre les deux pays n'ont jamais été si en osmose »,<sup>1074</sup> si ce n'est lorsque les Présidents Carlos Salinas y George H. Bush parvenaient à la signature de l'ALENA. Mais cette entente fût loin d'être aussi spectaculaire à l'époque, notamment du fait que Salinas ne jouissait pas de la légitimité démocratique de Fox. Au cours de la cérémonie de bienvenue, Fox force quelque peu l'accord migratoire, quand il déclare que celui-ci devrait être finalisé avant la fin de l'année, soit quatre mois plus tard. Il s'agit alors de surprendre l'administration Bush afin d'accroître les chances de succès de la proposition. Mais des signes de distorsion de la « *enchilada completa* » commencent à apparaître, ce qui amène Fox à diminuer un peu la pression lors de son discours devant le Congrès des États-Unis quand il déclare que la « négociation pourrait prendre plusieurs

<sup>1070</sup> Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique. Histoire d'une relation tumultueuse*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 281.

<sup>1071</sup> Isabelle Vagnoux, « Le clan Bush et les Latinos. Une histoire de famille », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, # 97, 2008/1, p. 9-10.

<sup>1072</sup> L'« accord migratoire intégral » était composé de cinq points : 1) Un programme de travailleurs temporaires ayant les mêmes droits que les états-uniens. 2) La régularisation de la situation migratoire d'environ 3,5 millions de mexicains. 3) Des programmes de développement régional au Mexique. 4) Le renforcement des programmes de sécurité frontalière dans le respect des droits de l'Homme. 5) La révision du programme de visas avec la création d'un programme spécifique pour les membres du ALENA. Rodolfo Tuirán, « La reforma migratoria en Estados Unidos: implicaciones y retos para México », in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, México, 2008, p. 139. « La enchilada completa », Jorge G. Castañeda, Convención Nacional de la Unión Americana de Empleados de Hoteles y Restaurantes, Los Ángeles, 17 juillet 2001. Cité par Francisco Alba, « Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración », in Bernardo Mabire (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, Colegio de México, 2003, p. 146.

<sup>1073</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 127.

<sup>1074</sup> Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique... op cit.*, p. 282.

années ». <sup>1075</sup> Les législateurs états-uniens se retrouvent divisés d'une telle façon que si la part de l'accord qu'ils appuient (démocrates-régularisation) (républicains-travail temporaire) est mise de côté, ils bloqueraient l'autre partie. <sup>1076</sup> Ceci dévoile le *win-set*, ou « ensembles de gains », idéal du gouvernement mexicain. <sup>1077</sup> L'inflexibilité dont fait preuve Castañeda, dans son refus de négocier chaque point séparément répondait en effet au calcul selon lequel si l'on ne profitait pas maintenant de la fougue des relations mexico-états-uniennes, les négociations se dirigeraient vers une impasse.

L'ambassadeur des États-Unis au Mexique, Jeffrey Davidow, suggère alors d'impulser le premier programme de travailleurs invités, lequel semble le plus réalisable à ce moment, et de viser, dans un deuxième temps, la régularisation. Mais Castañeda refuse et explique qu'une victoire partielle sur seulement un des deux points de la négociation pourrait remettre en cause le reste de la proposition. De fait, pour le Mexique, la régularisation représentait l'élément clé de cet accord. <sup>1078</sup>

## B. Fin de l'accord migratoire: le 11 septembre (11/9).

Quatre jours seulement après la visite de Fox à Washington, les États-Unis endurent de plein fouet les attaques terroristes du 11 septembre 2001. La « lune de miel » entre les deux pays voisins s'achève brutalement, tout comme le bon démocratique. Nombre d'analystes <sup>1079</sup> se rejoignent sur le fait qu'il s'agit clairement du facteur exogène qui jouera le rôle le plus déterminant dans l'échec de la réforme migratoire. Jesús Velasco <sup>1080</sup> offre, quant à lui, une approche différente selon laquelle les attaques terroristes ne sont pas les seules coupables de cet échec. Pour lui, l'accord migratoire

<sup>1075</sup> Kevin Sullivan, "Fox Says Immigration Reform Will Take Years", *The Washington Post*, 4 septembre 2001.

<sup>1076</sup> Luis Carlos Ugalde, *ibid.*, p. 128-129.

<sup>1077</sup> Le *win-set* est un ensemble de gains établi par la théorie de Robert Putnam dans son « jeu à deux niveaux » où le Niveau 1 est constitué par les « négociateurs » (les Présidents), et le Niveau 2 par « celui qui ratifie », dans ce cas le Congrès des États-Unis. Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game", *International Organization*, # 42, 1988, p. 445.

<sup>1078</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 127. Y Jazmín Benítez Flores, "La política exterior de México en torno al fenómeno migratorio México-Estados Unidos durante la presidencia de Vicente Fox Quesada", in Consuelo Dávila Pérez [*et al.*], *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*", UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 479.

<sup>1079</sup> Doris Meissner, "After the Attacks: Protecting Borders and Liberties", *Policy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, #8, novembre 2001; Rodolfo Tuirán, "México y el debate migratorio en Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, octobre-décembre 2006; Jorge Castañeda, "Prólogo", in Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, México, 2002; Riordan Roett, "Mexico and the Western Hemisphere", in Russell Crandall [*et al.*] (eds.), *Mexico's Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005; Isabelle Vagnoux, "Le clan Bush et les Latinos...", *loc cit.*, p. 10-11 e Isabelle Vagnoux, *Les États-Unis et le Mexique...*, *op cit.*, p. 282-283; Jorge Chabat, "La política exterior durante el gobierno de Fox: una transición en espera", División de Estudios Internacionales, Documento de trabajo, CIDE, p. 11.

<sup>1080</sup> Jesús Velasco, "Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza", *Foro Internacional*, vol. XLVIII, # 191-192, janvier-juin 2008, p. 139.

n'aurait jamais abouti, avec ou sans le 11/9. Les divergences entre les différents groupes d'intérêts aux États-Unis rendent impossible une réforme de cette nature et envergure. Le fait d'attribuer cet échec à un facteur externe, c'est, selon cet auteur, ignorer les véritables composants de la politique intérieure états-unienne. Les dynamiques internes sont l'élément central de l'analyse de la réforme migratoire car l'immigration est un sujet de politique domestique des États-Unis. C'est pourquoi il aurait fallu parler, non un « accord migratoire », mais plutôt une « réforme migratoire » sur laquelle le Mexique n'aurait pas pu exercer d'influence.

L'obsession « sécuritaire » des États-Unis s'impose dès lors comme la priorité tant au niveau de la politique intérieur qu'extérieure. Les attentats déstabilisent, non seulement l'administration Bush, mais également la stratégie mexicaine. De fait, le geste tardif et hésitant du Président mexicain pour condamner ces attentats et exprimer sa solidarité envers les États-Unis constitue alors le premier motif de tension avec le gouvernement de Bush. Selon la plupart des observateurs, se gâche ici l'unique opportunité de sceller le pacte de confiance proposé par Fox quelques jours plus tôt. À ceci s'ajoute le manque de soutien du Mexique aux États-Unis au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies à propos de l'intervention militaire en Irak.

Le gouvernement mexicain essaiera de réinstaller le dialogue sur l'immigration en argumentant qu'il était, au lendemain des attaques, plus nécessaire que jamais de sortir les « illégaux » de l'ombre dans le but d'obtenir des informations sur les populations se trouvant sur le territoire états-unien.<sup>1081</sup> L'annonce de la participation de Bush au Sommet sur le Financement au Développement tenu à Monterrey en mars 2002 est alors perçue comme une opportunité pour relancer les négociations. Mais les espoirs du Mexique seront aussitôt déçus devant le constat que la principale priorité de Washington est à présent la « sécurité intérieure ». Bush se sert de la tribune du Sommet mondial pour parvenir à la signature d'une « frontière intelligente »<sup>1082</sup> entre les États-Unis, le Mexique et le Canada. S'ensuit la signature de l'Alliance pour la Sécurité et la Prospérité de l'Amérique du Nord (ASPAN) en mars 2003. La ASPAN, en plus d'établir un accord trilatéral de « sécurité régionale » et de promotion de la « prospérité » dans la région, apparaît comme le cadre d'une série de reproches des fonctionnaires mexicains et états-uniens sur les thèmes sécuritaires.

<sup>1081</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 140.

<sup>1082</sup> La frontière intelligente est une initiative mise en œuvre par les agences frontalières du Mexique et des États-Unis dans l'idée de promouvoir la sécurité et une meilleure gestion des systèmes d'informations et d'infrastructures. Pour les États-Unis, la frontière intelligente suppose la transparence et l'efficacité du passage d'individus et de marchandises. L'objectif central est toutefois d'éviter l'entrée de terroristes par le biais du contrôle minutieux des passagers et des marchandises. José María Ramos García, «La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales», *Foro Internacional*, vol. XLIV-4, #178, 2004, p. 618-619; y Susana Chacón, *loc cit.*, p. 275.

La préoccupation croissante pour la sécurité et l'augmentation des immigrants illégaux a pour conséquence l'approbation, en décembre 2005, du Projet de Loi HR-4447 qui vise à renforcer la sécurité frontalière et garantir le respect des lois migratoires. Ce projet cherche à réduire les espaces de transit de l'immigration illégale tant au niveau de son entrée dans le pays que de sa présence sur le territoire. Les États-Unis établissent des sanctions pour ceux qui aident, encouragent ou incitent des personnes à entrer ou rester dans le pays sans autorisation, et assignent davantage de ressources et de personnels aux tâches de contrôle frontalier. En septembre 2006, le Sénat et l'administration Bush approuvent un budget de 1,2 billion de dollars pour construire le reste du mur divisant les deux pays.<sup>1083</sup> L'objectif de Bush est alors de donner à ses citoyens une (fausse) sensation de sécurité. Le gouvernement mexicain réagit en déclarant que la construction de ce mur va à l'encontre de bonnes relations bilatérales. Ce à quoi Bush répond que cette décision permet de fermer les frontières à l'immigration illégale à fin de mieux les ouvrir ensuite de façon plus ordonnée. Fermer pour mieux ouvrir ? Cette logique implique de nombreux travaux bilatéraux qui, dix ans plus tard, n'ont pas encore été réalisés.

Les mesures unilatérales imposées par le gouvernement de Bush se voient quelque peu nuancées par la proposition de création d'une Alliance pour la Sécurité et la Prospérité de l'Amérique du Nord (ASPAN), assimilable à un mécanisme de « coopération ».<sup>1084</sup> L'ASPAN considère que la sécurité et la prospérité sont interdépendantes et complémentaires. Ces considérations constituent alors une réponse « partielle » autant attendu élargissement ou révision de l'ALENA proposé par Fox au début de son gouvernement. Les intérêts de sécurité nationale du Canada, du Mexique et des États-Unis sont très différents, au même titre que la perception du dommage national des attaques terroristes.<sup>1085</sup> C'est pourquoi il semblerait qu'un scénario d'incertitude comme celui des attaques du 11/9 aurait pu être mieux utilisé par le gouvernement Fox pour servir ses intérêts. À l'image de la Deuxième guerre mondiale dont le Mexique profite pour négocier des thèmes clés pour son développement, tel que le commerce ou le programme de Bracero<sup>1086</sup>.

---

<sup>1083</sup> *Agence France Presse*, "Bush Gives Green Light for Building US-Mexico Border Fence", 26 de octubre 2006. Y Rodolfo Tuirán, "México y el debate migratorio en Estados Unidos", *loc cit.*

<sup>1084</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 265.

<sup>1085</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>1086</sup> Bracera est une expression dérivée du mot espagnol « brazo » signifiant « bras ». Ce programme consiste en un effort diplomatique entre le Mexique et les États-Unis pour « importer » des travailleurs mexicains entre 1942 et 1964. Il s'agissait d'offrir un nombre limité de permis de travail temporaires aux travailleurs mexicains du fait de la diminution de la main d'œuvre états-unienne du fait de la Deuxième guerre mondiale.

Susana Chacón suggère qu'en terme de négociation, le gouvernement mexicain aurait pu agir avec moins de hâte, sachant que les États-Unis étaient ceux en situation d'urgence, non le Mexique ou le Canada. « Il s'agissait d'identifier les conditions qui favoriseraient le Mexique et le Canada, ce qui aurait situé le Mexique à un autre niveau, toujours comme le membre le plus petit, mais pas comme le plus faible. Curieusement, les plus vulnérables étaient les États-Unis, ce qui aurait du permettre une négociation intégrale et stratégique comme pour l'accord Bracero, malgré l'opposition du Sénat états-unien. Le Mexique aurait pu approuver des clauses de sécurités répondant à ses problèmes de trafic de stupéfiants et de crime organisé, et non uniquement les termes de sécurité nationale états-unienne. » La démission de Castañeda en janvier 2003 laisse de plus présager que l'initiative ne pourra aboutir dans les années à venir, et son remplacement par le Ministre Luis Ernesto Derbez fait entrevoir un signe de « faiblesse et de manque de continuité au niveau de la politique interne et externe ».<sup>1087</sup>

« En réalité, on ne saura jamais à quel point le gouvernement mexicain était proche de parvenir à un accord migratoire intégral ». Il est toutefois possible de se reporter au commentaire de l'ambassadeur des États-Unis au Mexique de l'époque, Jeffrey Davidow, pour qui l'administration Fox a commis une erreur en misant sur un seul thème, en particulier celui qui était « politiquement irréalisable ».<sup>1088</sup>

## **Chapitre 4. Le dilemme mexicain : entre le multilatéralisme et les États-Unis.**

Virtually by definition, multilateral cooperation leads to the loss of sovereign decision-making power.<sup>1089</sup>

À la suite des attaques du 11 septembre, l'agenda international change de façon drastique. Le terrorisme, nouvelle menace à la sécurité et à la paix internationale, fait trembler la communauté internationale et remet en question les capacités préventives, d'action et de réponse du multilatéralisme, et plus précisément de l'Organisation des Nations Unies<sup>1090</sup>. Le Mexique, au

<sup>1087</sup> Susana Chacón, *loc cit.*, p. 268-269.

<sup>1088</sup> Luis Carlos Ugalde, *loc cit.*, p. 131.

<sup>1089</sup> Peter Hakim, & Robert E. Litan, "Introduction", in *The Future of North American Integration*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002, p. 26.

<sup>1090</sup> Secrétariat aux Affaires Étrangères, *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Mexique, 2005, p. 213.

lendemain des élections de l'an 2000, acquiert une ample visibilité et apparaît disposé à exercer un rôle plus important sur la scène internationale. Ainsi, le Ministère des Affaires Étrangères (MAE), Jorge Castañeda, définit trois lignes d'action dans le domaine multilatéral : 1) la recherche d'un siège au Conseil de Sécurité des Nations Unies (CS-ONU) ; 2) la mise en place d'une réforme intégrale de l'ONU ; 3) la question d'un apport, à travers les « casques bleus », aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP) des Nations Unies.

#### **A. Le Mexique, le multilatéralisme et le Conseil de Sécurité (2002-2003).**

La participation du Mexique en tant que membre non permanent du CS-ONU au cours de la période 2003-2004 s'insère dans un contexte de grande complexité internationale, et constitue un exemple éloquent pour constater si le Mexique parvient, à partir de cette stratégie multilatérale, à contrebalancer l'excessive concentration de ses relations extérieures avec les États-Unis. Le Mexique, en tant que membre non permanent, s'oppose en effet à la volonté des États-Unis d'intervenir (envahir) l'Irak. Mais cette participation à la défense du multilatéralisme, de la paix et de la sécurité internationales renforce-t-elle la plus haute institution mondiale ? Renforce-t-elle également l'autonomie et le prestige du Mexique sur la scène internationale ? Et sur quelles bases s'appuie le Mexique pour prendre de telles décisions ?

L'intérêt national définit par le gouvernement du Président Fox se concentre sur deux axes principaux : 1) garantir la sécurité nationale et l'intégrité territoriale, afin que celles-ci ne se voient pas affectées ou menacées par des changements ou événements se produisant à l'étranger ; et, 2) préserver la souveraineté dans les prises de décision, c'est-à-dire que « les décisions prises par l'État, aussi bien dans ses affaires internes que dans ses relations avec les autres acteurs internationaux, ne soient pas dictées par les positions définies par des pays tiers. »<sup>1091</sup>

« L'histoire et les principes de la politique étrangère du Mexique ont donné forme à un multilatéralisme promoteur de la défense des normes et des institutions internationales. Toutefois, la proximité avec les États-Unis et l'intensivité des échanges commerciaux entre les deux nations conditionnent son comportement sur la scène internationale. »<sup>1092</sup> La politique étrangère traditionnelle du Mexique est ainsi souvent qualifiée de « passive », « législative », « réactive » et

<sup>1091</sup> Présidence de la République, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, présenté le 21 mai 2001.

<sup>1092</sup> Carlos Rodríguez Ulloa, « México ante el multilateralismo del siglo XXI. Entre los principios de política exterior y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz », *Relaciones Internacionales*, # 105, septembre-décembre 2009, p. 109.



« isolationniste ». Néanmoins, tout au long du XXème siècle, le Mexique fait preuve d'une importante et reconnue trajectoire de participation multilatérale, comme par exemple pour la construction de l'ONU (1945), de l'OEA (1948), du Groupe Contadora (1983), pour ses efforts en faveur de la dénucléarisation de l'Amérique latine (Accord de Tlatelolco), ou encore pour la défense du Tiers Monde avec Luis Echeverría (1970) et José López Portillo (1976).

Cette diplomatie « active » n'est pas chose nouvelle, et tant Echeverría comme Fox « utilisent un vocabulaire proactif, démocratique et de droits de l'Homme, essayant ainsi de rendre le Mexique plus influent sur le système international ».<sup>1093</sup> Le point commun de ces deux gouvernements est qu'ils promeuvent des politiques étrangères actives et soulignent la nécessité de transformer certains aspects du système international afin de résoudre des problèmes internes. C'est ainsi que la dynamique de la politique intérieure influence celle extérieure, à travers un lien *intermestic* (international/domestique).

Jorge Castañeda<sup>1094</sup> argumente que la politique étrangère mise en place par le gouvernement mexicain répond aux nouvelles priorités de la scène internationale et devant lesquelles, le Mexique doit réagir de manière rationnelle et selon son intérêt. L'objectif « est d'actualiser- les relations entre le Mexique et les autres États, au même titre que sa présence sur la scène mondiale, sur la base du virage politique que représentent les élections de l'an 2000. » La politique étrangère de ce gouvernement reconnaît qu'un « régime démocratique permet d'accroître la capacité de négociation internationale du Mexique et rend obsolète le besoin d'une politique étrangère isolationniste-légaliste censée palier aux excès antidémocratiques des régimes précédents ». Le Mexique évoque la Doctrine Estrada qui réinterprète le principe de non intervention à fin de maintenir à distance les États-Unis et permettre au gouvernement postrévolutionnaire d'éviter l'ingérence externe par rapport à ses abus autoritaires. C'est pour cela que l'application de cette doctrine a également pour conséquence d' « isoler » le Mexique de plusieurs questions internationales.<sup>1095</sup>

Si bien que, pour se démarquer de l'ancien régime et en vue d'insérer le Mexique sur la scène internationale, le gouvernement de Vicente Fox propose un « changement » vers une politique

<sup>1093</sup> Ana Covarrubias, "La política exterior -activa- una vez más", in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, Mexique, 2010, p. 26-27.

<sup>1094</sup> Jorge G. Castañeda, "El nuevo activismo internacional mexicano", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMR/SRE, # 64, juillet-octobre 2001, p. 43.

<sup>1095</sup> Rafael Velázquez, "El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿continuidad o cambio?", in Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, Mexique, 2002, p. 62.

étrangère plus intense, génératrice de davantage de propositions ou alternatives. Toutefois, il réaffirme également qu'il prétend ajuster la politique étrangère du Mexique aux nouveaux besoins, et la relier à la vieille tradition diplomatique mexicaine de codification du droit international.<sup>1096</sup>

Le Mexique a toujours développé une politique ouverte et franche vers le multilatéralisme, et l'ONU a toujours été l'une de ses priorités. Même si, dans la pratique, le Mexique a évité pendant vingt ans de participer activement au sein du Conseil,<sup>1097</sup> ce qui lui vaut de souffrir d'un « déficit de crédibilité » au sein de l'organisme international.

Alors pourquoi le gouvernement concentre son attention sur l'ONU et choisit de présenter sa candidature comme membre non permanent du CS ? « L'ONU joue un rôle primordial dans la conquête d'un prestige qui contribue à améliorer l'image et la légitimité du Mexique dans le monde afin de renforcer sa capacité de négociation dans les affaires bilatérales, principalement, mais pas uniquement, avec les États-Unis, et ainsi de construire des alliances et des ententes fondamentales pour se positionner au sein même de la politique internationale du vingt-et-unième siècle.<sup>1098</sup>

Après le 11 septembre, la stratégie mexicaine fait face au « nouvel unilatéralisme » des États-Unis. Le conflit entre les États-Unis et l'Irak met à l'épreuve l'indépendance des décisions du Mexique par rapport à son voisin. L'obsession sécuritaire du gouvernement de George W. Bush pousse ce dernier à chercher des alliés pour l'intervention en Irak. En même temps que le Mexique cherche un accord migratoire avec les États-Unis, il assume au sein du CS-ONU une position opposée à celle de son puissant voisin, invoquant sa vocation pacifiste et résistant aux pressions nord-américaines. En ligne générale, les bases de la relation entre le Mexique et les États-Unis ne furent pas ébranlées par cette divergence diplomatique à propos de la situation en Irak, toutefois le président Fox reconnut que « les États-Unis avaient déçu le Mexique »<sup>1099</sup>. Fox expliqua les différences relatives au conflit irakien assurant que l'administration Bush avait opté pour l'unilatéralisme quand le Mexique préférait le multilatéralisme.

<sup>1096</sup> Le Mexique a été l'un des 51 membres fondateurs de l'ONU. Information de la page Internet du Secrétariat aux Affaires Étrangères (SRE) <http://www.cinu.org.mx/onu/mexico.htm> consultée en janvier 2011.

<sup>1097</sup> Le Mexique a participé à quatre occasions au CS en tant que membre non permanent : a) 1946; b) 1980-1981, c) du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2003, y d) 2009-2010, pendant le gouvernement de Felipe Calderón, sans soulever de polémique.

<sup>1098</sup> Olga Pellicer, « ¿Por qué la ONU? », in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, Mexique, 2008, p. 210.

<sup>1099</sup> « Irak.- Fox reconoce que EUA está decepcionado con México pero asegura que –no es nada que no se pueda superar- », *Europa Press*, [www.europapress.es](http://www.europapress.es), 9 avril 2003.

## **B. Crise du multilatéralisme, le Mexique et la réforme de l'ONU.**

À la suite des événements de 2003, le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, déclare : « L'an dernier, les bases de la sécurité collective furent ébranlées, sapant la confiance en la possibilité de réponses collectives à nos problèmes et défis communs. Ceci a ramené au premier plan de profondes divergences d'opinions sur la hiérarchie et la nature des défis que nous affrontons, actuels et futurs. »<sup>1100</sup> Les organisations internationales se retrouvent sous haute tension et la guerre contre l'Irak met en lumière l'inaptitude de l'ONU à faire appliquer ses résolutions, remettant ainsi en question la confiance envers les institutions multilatérales et leur rôle dans la gestion de l'usage de la force en politique internationale.

Ces faits mettent une nouvelle fois sur l'agenda le thème de la réforme de l'ONU, cette dernière apparaissant dépassée par les événements et affectée par le manque de représentativité de ses procédés exclusifs de prise de décision. Au cours des quarante dernières années, l'ONU se voit exclue des événements les plus importants malgré les efforts de ses représentants et agents diplomatiques. On critique principalement le privilège des cinq grandes puissances de l'usage, parfois abusif, de leur droit de veto pour se positionner, ou s'imposer sur des affaires politiques et de sécurité régionale ou mondiale.<sup>1101</sup> Dès lors, l'élargissement et le droit de veto deviennent les thèmes controversés de la réforme du CS.

La situation se complique encore du fait de la volonté des puissances émergentes comme l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud de faire eux aussi partie de ce groupe restreint de décideurs mondiaux. Le droit de veto des cinq membres permanents du CS apparaît l'un des facteurs d'iniquité de la représentativité de l'institution, et en voulant appartenir à ce club, elles démontrent que tant « ces nouvelles puissances, comme les plus anciennes, ne respectent pas l'engagement d'assumer des institutions supranationales et des valeurs universelles comme les droits de l'Homme, la défense collective de la démocratie, la recherche d'un accord contre le changement climatique, la non

<sup>1100</sup> Kofi Annan, cité par Edward Newman, "Multilateral crises in historical perspective", in Edward Newman, Armes Thakur & John Tirman, *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, 2006, p. 160.

<sup>1101</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, "México en el Consejo de Seguridad y el futuro de la ONU", *Foro Internacional*, vol. XXXV, # 4, octobre-décembre 1995, p. 463-464.

prolifération des armes nucléaires ». <sup>1102</sup> En réalité, elles cherchent à obtenir une part de pouvoir et laissent ainsi affleurer leurs ambivalences à l'égard de la défense des objectifs que défend l'organisation.

Un exemple de cela constitue la politique de prolifération d'armes nucléaires à laquelle est favorable le président brésilien Luiz Inácio « Lula » Da Silva qui rejoint sur ce point l'Iran et s'oppose à la politique de non-prolifération. <sup>1103</sup> Ceci remet en question la légitimité de ces puissances émergentes pour représenter de vastes régions, populations et économies. Ce type de dilemme fait en sorte qu'un pays comme le Mexique assume des positions contraires à celles de l'ensemble des autres puissances émergentes.

La rivalité entre le Mexique et le Brésil date des premières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle, quand la recherche de leadership dans la région latino-américaine et la volonté d'établir un lien « spécial » avec les États-Unis les font entrer en compétition. L'intérêt du Brésil de faire partie du CS-ONU permanent correspond à une vieille aspiration à exercer un rôle dans les grandes négociations internationales. Le Mexique fait toutefois également partie de la typologie de « puissances moyennes » qui prétendent à un rôle principal sur la scène internationale, une vision ouvertement soutenue par le gouvernement Fox. Les gouvernements « panistes » (Vincente Fox 2000-2006 et Felipe Calderón 2006-2012) comprennent que « si le Brésil intègre le CS en tant que membre permanent, le Mexique devient un –nain régional– ». « De plus, il serait aisé d'empêcher cela, le Brésil devant convaincre les deux tiers des membres tandis que le Mexique n'aurait qu'à garantir l'adhésion d'un peu plus d'un tiers à sa cause ». <sup>1104</sup> L'administration Fox présente donc une contreproposition selon laquelle ce siège de membre permanent se discutera au sein de la région et devra de plus être ratifié tous les trois ans en vue d'encourager le pays concerné à rendre des comptes.

---

<sup>1102</sup> Jorge G. Castañeda, “¿Listos para el horario estelar?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, # 4, 2010; “The Trouble with the BRICs. Why is it soon to give Brazil and India permanent seats on the U. N. Security Council”, *Foreign Policy*, 14 mars 2011.

<sup>1103</sup> À l'exception de l'Afrique du Sud qui a remis unilatéralement ses armes nucléaires construites pendant l'*apartheid*, le Brésil, la Chine et l'Inde se sont opposés au régime de non-prolifération créé en 1968 par le Traité de Non Prolifération. Jorge G. Castañeda, *ibid.*, p. 68.

<sup>1104</sup> Entretien Juan Antonio Le Clercq, Coordinateur des Conseillers du Secrétariat aux Affaires Étrangères (2003-2006).

Pour ce qui est de la réforme de l'ONU, le Mexique appelle à la création du Groupe d'Amis de la Réforme<sup>1105</sup> à travers lequel quinze pays donnent pied à des thèmes comme : « développement, réforme du ECOSOC, renforcement de l'Assemblée Générale, terrorisme, responsabilité de protéger, renforcement de la Cour Internationale de Justice, droits de l'Homme et consolidation de la paix. »<sup>1106</sup> Ce groupe est connu comme le *Fox Group*, convoqué en septembre 2003 à la suite du discours prononcé par Vicente Fox à l'Assemblée Générale de l'ONU. Il se matérialise en 2004 et des propositions commencent à entrer en discussion dès 2005, même si d'autres surgissent aussi en faveur de l'élargissement du CS.

Parallèlement à sa gestion au sein du Conseil de Sécurité, le gouvernement mexicain assume deux positions intéressantes face au renforcement du multilatéralisme et au droit international. D'un côté, il reconnaît l'existence et l'autorité de la Cour Pénale Internationale (CPI)<sup>1107</sup>, et, de l'autre, il installe le débat sur la participation du Mexique aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP)<sup>1108</sup> de l'ONU.

Selon Sotomayor,<sup>1109</sup> l'engagement du Mexique pour la paix a connu ses limites. Si les agissements du Mexique au sein du Conseil de Sécurité « impliquaient un changement doctrinal en matière de politique extérieure », sa réticence à participer aux OMP de l'ONU constituait toujours un sujet problématique et en décalage avec la défense de la paix et de la sécurité internationale. Le gouvernement Fox incite au débat devant le constat que la non-participation du Mexique représente une importante limitation à l'activisme mexicain, un « déficit vis-à-vis de son engagement pour la

<sup>1105</sup> Allemagne, Algérie, Australie, Canada, Chili, Colombie, Espagne, Japon, Kenya, Mexique, Nouvelle Zélande, Hollande, Pakistan, Singapour et Suède. Le motif de cette initiative réside dans la sensation généralisée que le système multilatéral traverse une crise et ne parvient pas à répondre aux menaces et aux défis contemporains. [http://www.un.int/mexico/indice\\_reforma.htm](http://www.un.int/mexico/indice_reforma.htm) consulté en août 2011.

<sup>1106</sup> Ministère des Affaires Étrangères, "Grupo de amigos para la reforma de Naciones Unidas", Mexique, 2004. Cité par Jorge Eduardo Navarrete, "Reforma y contrarreforma: el Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas", in Arturo Sotomayor & Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, Colmex/ITAM/CIDE, Mexique, 2008, p. 236

<sup>1107</sup> La CPI est régie par le Statut de Rome et est la première cour pénale internationale permanente créée par traité pour mettre fin à l'impunité de faits de crimes graves touchant à la communauté internationale. C'est une organisation internationale indépendante qui n'appartient pas au système des Nations Unies. En 1998, 120 pays adoptent le Statut de Rome, base juridique de la création de la CPI, laquelle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 après sa ratification par 60 pays. <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/> consulté en avril 2011.

<sup>1108</sup> Les OMP font partie du régime international de sécurité collective et trouvent leur cadre référentiel dans les attributions conférées à l'ONU en matière de maintien de la paix et de sécurité internationales. Elles représentent de nos jours un des aspects les plus éloquents des actions de l'ONU, et l'un de ses principaux problèmes est un certain flou dans leur définition, même si celle-ci se réfère à des concepts tels que légitime défense, sécurité collective, organismes régionaux, application de mesures coercitives, intervention humanitaire, diplomatie préventive, etc. Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Senado de la República/LVIII Legislatura, Mexique, 2001, p. 25.

<sup>1109</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 237-239.

paix internationale ». Le prestige gagné par le Mexique grâce à ses initiatives en matière de désarmement nucléaire ou de contributions financières au budget de l'ONU et des OMP apparaît dès lors insuffisant. Le Mexique est en effet le principal contribuable latino-américain à l'ONU et le dixième au niveau mondial et ses contributions et apports au budget ordinaire de l'ONU sont supérieurs à ceux de pays d'influence régionale comme l'Australie, le Brésil, l'Inde ou la Russie.<sup>1110</sup>

Mais « actuellement », le critère d'évaluation du degré d'engagement pour la paix internationale est établi en termes d'« effectifs militaires »<sup>1111</sup> déployés pour les missions de paix. La posture du Mexique est donc notable quand on sait qu'uniquement des pays comme la Corée du Nord, Cuba et l'Iran s'abstiennent d'envoyer leurs troupes. Ainsi, si le gouvernement mexicain a exprimé que ses actions internationales seraient en adéquation avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales au delà de ses frontières, la participation du Mexique aux OMP devrait couler de source. Toutefois, l'opposition à ce type d'opération s'est imposée dans le débat national. Une aile de la classe politique refuse en effet que le Mexique y participe, car « cela porte atteinte à la souveraineté nationale » ; alors qu'une autre frange politique (Castañeda, Aguilar Zinser, Patricia Olamendi, etc...) considère qu'il s'agit d'un manque d'engagement de la part du Mexique. Le débat est ouvert, mais se voit engoncé dans un processus de prise de décision décentralisé et diffus, divisé entre l'armée et les fonctionnaires gouvernementaux.<sup>1112</sup>

Finalement, un nouveau débat s'installe au Mexique suite de la reconnaissance de la juridiction de la Cour Pénale Internationale (CPI), fait considéré comme l'un des grands apports de la politique étrangère de Fox. « Le soutien à la CPI est une des expressions les plus importantes de la politique en faveur des droits de l'Homme à la fin du mandat d'Ernesto Zedillo. Le gouvernement mexicain du Président Zedillo signe le Statut de Rome le 7 septembre 2000. Mais cette signature montre ses effets au cours du mandat de Fox, quand le Sénat ratifie ce statut en octobre 2005. Le retard de cette ratification se doit à ce que des législateurs du PRI et du PAN exprimèrent leurs réserves à son encontre. »<sup>1113</sup> L'argument officiel élaboré par les sénateurs était que l'instrument international ne

<sup>1110</sup> José Antonio Román, « México, décimo contribuyente al presupuesto de la ONU », *La Jornada*, 8 novembre 2007.

<sup>1111</sup> En l'an 2000, on compte 147.000 effectifs militaires disponibles, nommés « casques bleus », de 87 États membres dont seulement 31 ont signé le Mémoire d'Entente avec les Nations Unies qui définit plus précisément leur rôle dans l'enrôlement et la préparation de leur personnel. La signature de ce Mémoire n'implique pas que le pays doive participer à une quelconque opération de paix, et le droit souverain de « dire non » ne se voit donc pas remis en cause. *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, *op cit.*, p. 43.

<sup>1112</sup> Arturo Sotomayor, *loc cit.*, p. 241.

<sup>1113</sup> Ana Covarrubias, « Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política », in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010, p. 165.

s'inscrivait pas dans le cadre juridique constitutionnel. On prétendait alors que la Constitution ne permettait pas, une fois de plus, l'intervention de corps internationaux dans les affaires internes, et que l'application du Statut remplacerait les systèmes nationaux de justice.

Même si la plus forte opposition venait du PRI et semblait motivée par la crainte de voir ce statut appliqué de manière rétroactive, « certains – priistes – s'inquiétaient que les fonctionnaires responsables des disparitions forcées puissent être poursuivis »<sup>1114</sup>. Un certain scepticisme s'installe également du fait que les États-Unis refusent de signer ce Statut, ce qui est interprété comme une faiblesse structurelle de l'instrument légal.<sup>1115</sup> Ainsi, le Mexique diffère une fois de plus de la position adoptée par les États-Unis quand il reconnaît la juridiction de la CPI et y présente une requête contre les États-Unis au sujet d'une cinquantaine de citoyens mexicains condamnés à mort sans protection consulaire.<sup>1116</sup>

Dans le domaine multilatéral, le triomphe démocratique des élections de l'an 2000 est aussi utilisé pour accroître la capacité de négociation internationale du Mexique. Fox prétend rompre avec le régime précédent et propose une stratégie agressive pour que le pays parvienne à se hisser sur la scène internationale. Le nouveau gouvernement aspire à que le Mexique joue un rôle important dans la construction d'un nouvel ordre mondial, s'assurant que les valeurs universelles de droit international soient respectées par toutes les nations. La participation du Mexique au Conseil de Sécurité s'inscrit donc, en premier lieu, en rupture avec le régime précédent qui était beaucoup plus réticent à participer au Conseil et privilégiait la Doctrine Tello. Mais cette participation s'inscrit également dans un désir d'offrir une nouvelle image d'un Mexique démocratique et impliqué pour la paix et la sécurité internationale. C'est pourquoi la partie suivante montrera les actions du Mexique en matière de défense et de promotion des droits de l'Homme et de la démocratie au niveau international. Nous mettrons alors en lumière l'influence du milieu international sur la politique interne du Mexique, tout particulièrement en ce qui concerne ces deux thèmes, principaux étendards de la politique extérieure du mandat du président Vicente Fox.

<sup>1114</sup> Sergio Aguayo Quezada, "En la transición: la Corte", *Reforma*, 23 de octubre 2002. Cité par Arturo Sotomayor, *ibid.*, p. 245.

<sup>1115</sup> Sur les différentes postures, nous recommandons la lecture de: Sergio García Ramírez, "México ante el Estatuto de Roma", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, 2003, p. 133-174. Cité par Arturo Sotomayor, *ibid.*

<sup>1116</sup> Il s'agit du « Cas Avena », du premier nom de famille de la liste des 51 Mexicains condamnés à mort aux États-Unis. La Cour de La Haye se réfère au cas « Avena et autres citoyens mexicains ». Le 31 mars 2004, la Cour se prononce de manière « définitive et sans appel » en faveur du Mexique et recommande aux États-Unis de revoir chacun des cas, mettant ainsi fin à une controverse commencée le 9 janvier 2003. Le Président Bush se contente de transférer la recommandation aux juges concernés. Mis à part quelques exceptions, la plupart des juges rejettent la recommandation. Luis Maldonado « Impunidad en el "caso Avena". EU debe acatar el derecho internacional, consular y humanitario », 20 juin 2008.

## Troisième partie.

### Démocratisation, droits de l'Homme et tensions avec Cuba.

... *Considérant* qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression.

*Considérant* qu'il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations.

Préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948)

« Les thèmes de la démocratie et des droits de l'Homme furent prioritaires pour la politique étrangère du sextennat de Vicente Fox. En tant qu'objectifs de politique étrangère, les stratégies de promotion de ces thèmes furent établies de façon explicite et délibérée en tant que fondements des changements internes et externes. »<sup>1117</sup> Selon Castañeda, la défense de la démocratie et des droits de l'Homme à l'étranger n'est pas seulement le reflet d'un « nouveau » Mexique, mais aussi un instrument de consolidation de la vie démocratique et de la protection des droits de l'Homme dans le pays.<sup>1118</sup> Il s'agit donc d'utiliser la politique étrangère à des fins internes et ainsi « ancrer » la démocratie en engageant le pays au niveau international pour mieux assurer la réforme interne.<sup>1119</sup>

L'activisme multilatéral du Mexique se base alors sur la défense des droits de l'Homme et de la démocratie, thèmes prioritaires de l'administration de Vicente Fox. Le changement de régime implique donc de rompre avec les anciennes pratiques autoritaires et la violation constante des droits de l'Homme. Des engagements internationaux sont alors pris pour redorer l'image du Mexique, et la promotion des droits de l'Homme devient un élément indissociable du processus démocratique à partir de la reconnaissance absolue et universelle de ces droits.

L'activité multilatérale de ce gouvernement, basée sur cette universalité, se met en œuvre tout particulièrement à partir de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU (CDH-ONU) dont les décisions auront un impact direct sur la relation bilatérale avec Cuba. Dans le dernier volet de cette

<sup>1117</sup> Ana Covarrubias, "Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política", in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, Colegio de México, 2010, p. 144.

<sup>1118</sup> Jorge G. Castañeda, "El factor externo y consolidación de la democracia en México", *Reforma*, 24 février 2002. Cité par Ana Covarrubias, *ibid.*

<sup>1119</sup> Participation de Mariclaire Acosta à la table de discussion sur les droits de l'Homme réalisée au St. Antony's College, Oxford, 24 octobre 2003. Cité par Ana Covarrubias, *ibid.*



recherche, nous montrerons dans quelle mesure la combinaison entre la défense des droits de l'Homme et une politique étrangère analogue à celle des États-Unis aura des répercussions négatives sur la relation diplomatique entre le Mexique et Cuba.

## **Chapitre 5. Les facteurs internationaux du processus démocratique au Mexique.**

L'intensification des relations internationales, connue sous le terme de globalisation, s'accompagne d'une augmentation de l'interaction entre les facteurs internes et externes, et permet ainsi de mieux comprendre de quelle façon la politique internationale et les structures domestiques (internes) s'affectent mutuellement.<sup>1120</sup>

Traditionnellement, le système international apparaît comme un élément explicatif de la structure interne des États, bien qu'il soit également le résultat des politiques nationales. Les relations internationales et la politique intérieure sont donc si interconnectées qu'elles exigent d'être analysées de façon simultanée. C'est de cette manière que l'on peut observer comment le Mexique s'adapte au système international et aux changements que ce dernier a apporté. Ce processus débute formellement au cours des années 1980 en étroite relation avec la transformation de l'économie internationale et de la géopolitique qui imposent de nouvelles règles du jeu.

### **A. La scène internationale et la démocratisation au Mexique.**

Les relations internationales évoluent de façon radicale au lendemain de la guerre froide. Les structures de pouvoir, jusque-là, caractérisées par un monde bipolaire, se réajustent et gagnent en légitimité et en projection internationale à partir de nouveaux paradigmes tels que la démocratie libérale, l'ouverture commerciale et la promotion des droits de l'Homme. Ainsi, à l'heure d'un système international « multipolaire », les organismes internationaux acquièrent une toute nouvelle force. La défense du multilatéralisme s'organise alors autour de thèmes comme la paix, la sécurité internationale, la défense des droits de l'Homme et la démocratie. Les systèmes démocratiques trouvent leurs fondements dans l'existence de ces droits, et il apparaît que le meilleur chemin vers

---

<sup>1120</sup> Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, # 4 automne 1978, p. 881-882.

leur concrétisation est alors le renforcement des structures démocratiques.<sup>1121</sup> Ceci se traduit, au niveau international, par l'ouverture des processus démocratiques internes à l'examen international, par l'actualisation des relations entre les différents instruments internationaux de défense des droits de l'Homme, et, dans certains cas, par la création de nouvelles structures comme la Cour Pénale Internationale (CPI).

En ce qui concerne le Mexique, ce contexte d'ouverture économique, de démocratisation et de domination de la puissance hégémonique l'oblige à revoir les lignes directrices de sa politique étrangère. Pendant plusieurs décennies, le Mexique applique une politique étrangère nationaliste et étatique basée sur un « système politique autoritaire, présidentieliste, caractérisé par un parti dominant et un pluralisme limité. Ainsi qu'une économie fermée qui permet de mieux comprendre le modèle mexicain de développement protectionniste et ainsi isoler la politique intérieure des influences externes. »<sup>1122</sup> Au cours des années 1980 et 1990, plusieurs réformes économiques structurelles sont mises en œuvres qui orientent la diplomatie mexicaine vers la promotion économique. De plus, le Mexique tourne son attention vers les pays développés et collabore avec les États-Unis et l'Union Européenne. Tout ceci modifie le comportement du Mexique sur la scène internationale, et le pays, déjà hésitant entre nationalisme révolutionnaire et pragmatisme économique, envisage à présent de s'engager sur la voie multilatérale et libérale centrée sur le renforcement démocratique.

L'expérience de l'alternance au pouvoir au niveau fédéral en l'an 2000, après une période de soixante-dix ans d'hégémonie du même parti politique, ouvre alors le débat sur la nécessité d'adapter les stratégies et les principes de la politique étrangère à la nouvelle réalité nationale et internationale. Ainsi, le nouveau gouvernement en place met en œuvre une diplomatie active de défense de la démocratie et des droits de l'Homme liée aux transformations survenues au niveau international, modifiant de la sorte trois éléments de base de sa politique étrangère : « le modèle de développement, le type de régime et le contexte extérieur »<sup>1123</sup>. De plus, en vue de se distinguer du régime politique antérieur, le nouveau gouvernement accepte l'observation internationale de ses pratiques électorales et de protection des droits de l'Homme. Les gouvernements du PRI s'étaient, pour leur part, toujours refusés à une quelconque présence internationale qu'ils qualifiaient

<sup>1121</sup> Federico Salas, "Democracia y derechos humanos como política exterior", in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002, p. 164.

<sup>1122</sup> Guadalupe González, "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia", in Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006, p. 156.

<sup>1123</sup> *Ibid.*, p. 155.

d'ingérence, un rejet qui leur permettait surtout de cacher leurs excès autoritaires. Aux yeux de Jorge Castañeda, « les élections de 2000 représentent un référendum pour la fin ou le maintien du PRI au pouvoir ».<sup>1124</sup> Ainsi, même s'il ne s'agit pas du premier gouvernement à accepter un examen international, celui-ci si « cherche à rectifier la posture internationale du Mexique en fonction de sa transition démocratique, et oblige ainsi à faire preuve d'une nouvelle attitude envers l'extérieur. »<sup>1125</sup>

Afin de développer cette stratégie, le gouvernement choisit de « mettre en place une politique étrangère capable d'intégrer à la législation nationale les droits fondamentaux et les mécanismes de protection existant dans les traités internationaux, afin de parvenir à une mise en cohérence entre ce à quoi on aspire à l'étranger et ce qui se passe au niveau national »<sup>1126</sup>. Historiquement, il existe quatre variables susceptibles de rendre compte de la capacité des gouvernements mexicains à consolider la démocratie : 1) les relations avec les autres pays ; 2) la compétitivité du domaine économique international ; 3) les limites imposées par les acteurs externes ; et 4) l'influence des ONGs. Ces variables opèrent selon trois modes : la contagion, le contrôle ou le consentement.<sup>1127</sup> Nous pouvons alors identifier quatre acteurs principaux : 1) Les Etats-Unis ; 2) l'ONU ; 3) le système interaméricain (OEA-ZLEA) ; et 4) l'Union Européenne.

Traditionnellement, les États-Unis attendent en priorité du Mexique qu'il garantisse la stabilité, davantage que la démocratie en tant que telle.<sup>1128</sup> Les gouvernements états-uniens s'abstiennent de toute critique tant que le Mexique préserve sa stabilité politique et sociale. Toutefois, la situation interne du Mexique commence à attirer l'attention au moment de la crise de la dette en 1982, et à cause du problème du trafic de stupéfiants qui devient alors une source inépuisable de tension bilatérale.<sup>1129</sup> Le principal facteur d'influence des États-Unis sur le Mexique reste toujours économique et commercial et constitue l'élément à travers lequel les gouvernements mexicains tentent de se rapprocher des postures états-uniennes. La signature de l'ALENA devient alors le

<sup>1124</sup> Alain Abellard, « Mexique - élections à risque pour le PRI, au pouvoir depuis 71 ans - Jorge Castaneda ou la « trahison » des intellectuels de gauche », *Le Monde*, 3 juillet 2000.

<sup>1125</sup> Arturo C. Sotomayor, « México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional », in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 228.

<sup>1126</sup> Ministère des Affaires Étrangères (Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE), *La política exterior mexicana en la transición*, FCE-Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 133.

<sup>1127</sup> Laurence Whitehead, « Three International Dimensions of Democratization », in Laurence Whitehead, *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, 1996. Cité par Ana Covarrubias, « El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México », in Reynaldo Yunuen Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, Colegio de México, 2001, p. 324, 326.

<sup>1128</sup> Ana Covarrubias, *ibid.*, p. 330.

<sup>1129</sup> Justement en 1985, quand est assassiné au Mexique l'agent de la DEA, Enrique Camarena.

point culminant de cette entente. Aux yeux des gouvernements Bush (père) et Clinton, la signature de cet Accord est en effet la preuve que le Mexique est sur le point d'améliorer sa situation intérieure et que le libre échange contribuera à renforcer la démocratie au Mexique.<sup>1130</sup> Le gouvernement de Carlos Salinas (1988-1994) considère toutefois que les recommandations des instances internationales portent atteinte au principe de non-intervention.

Les troubles de 1994, le soulèvement zapatiste, l'assassinat de Colosio (candidat à la présidence du PRI) et la crise financière, ébranlent fortement le pays et le Mexique devient alors le centre d'attention de la communauté internationale, ce qui oblige le Président Ernesto Zedillo (1994-2000) à s'ouvrir davantage aux critiques. En 1996, il autorise la visite de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH), et reconnaît sa compétence dès 1998. La reconnaissance de sa juridiction semble alors répondre à des pressions externes sur le gouvernement. Dès lors, la présence d'organismes internationaux tels que l'ONU et l'OEA, et même de rapporteurs des droits de l'Homme, est acceptée pour observer les mécanismes électoraux, et, même si « cette ouverture n'était pas exempte d'opinions négatives, on note une attitude plus accueillante de la part des autorités mexicaines. »<sup>1131</sup>

Il reste cependant évident que le facteur central de cette ouverture est le besoin du gouvernement de Zedillo de mener à bien l'Accord d'Association Commerciale et de Coopération Politique (AACCP), plus connu sous le nom d'Accord Global, entre le Mexique et l'Union Européenne, lequel constitue en effet un cas de « conditionnalité démocratique »<sup>1132</sup>. Il s'agit pour Zedillo de l'initiative la plus importante de son agenda diplomatique car, en acceptant l'incorporation de la « clause démocratique » qualifiée dans le passé, d'interventionniste, il refonde les bases mêmes de la doctrine traditionnelle.<sup>1133</sup>

---

<sup>1130</sup> «Le libre échange renforce la démocratie car les pays ouverts au commerce international sont moins enclins à devenir autoritaires.» Ernesto López-Córdova & Christopher M. Meissner, "Globalization and Democracy, 1870-2000", [document en ligne], 8 mars 2004. "Le changement de régime vers la démocratie est normalement associé à la libéralisation commerciale." Helen V. Milner & Keiko Kubota, "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries", *International Organization*, # 59, hiver 2005, p. 107.

<sup>1131</sup> Raúl Benítez Manaut, "La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, # 3 (145), juillet - septembre 1996, p. 551. Cité par Ana Covarrubias, *loc cit.*, p. 349.

<sup>1132</sup> Le gouvernement de Salinas avait changé d'avis concernant la signature d'un accord commercial avec l'Europe à cause de cette clause. Quant aux États-Unis, comme nous l'avons déjà signalé, ils ne se préoccupent que de la stabilité que le Mexique peut garantir pour leurs investissements.

<sup>1133</sup> Judith Arrieta, "La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 49, hiver 1995-1996. Cité par Ana Covarrubias, *loc cit.*, p. 362.

L'Accord Global est finalement signé en mars 2000, et c'est alors à Fox de l'inaugurer. En tant que Président élu, il visite plusieurs pays d'Europe au cours du mois d'octobre 2000 et présente à cette occasion son ambitieux agenda de politique étrangère, s'engageant à respecter pleinement les droits de l'Homme et à résoudre le conflit au Chiapas.<sup>1134</sup> Fox aspire ainsi à faire du Mexique le partenaire clé de la relation bi-régionale de l'Union Européenne et de l'Amérique Latine, et parvient à ce que le Mexique organise le III<sup>ème</sup> Sommet Bi-régional (2004), auquel assisteront les nouveaux membres de l'Union Européenne. La priorité qu'il donne aux droits de l'Homme lui vaudra également d'être invité au Conseil de l'Europe<sup>1135</sup> en tant qu'observateur en mai 2002.

Le Mexique semble donc entériner définitivement ce changement de cap quand il accepte la « conditionnalité démocratique » imposée par l'UE et par le système interaméricain, et signe la Carte Interaméricaine Démocratique en 2001 au Québec. Mais ces engagements ne tarderont pas à apparaître de simples efforts rhétoriques à la lumière des difficultés et des lacunes quant à leur concrétisation à l'intérieur du territoire mexicain. Les pays européens feront rapidement montre de leur déception devant le comportement du gouvernement mexicain. Toutefois, l'Accord de Coopération Technique dans le cadre de l'Accord Global parviendra à se concrétiser et œuvrera ainsi à adapter la législation mexicaine aux engagements internationaux souscrits.<sup>1136</sup>

## **B. Les engagements internationaux en matière de droits de l'Homme.**

Sous le gouvernement Fox, le Mexique modifie définitivement sa relation avec les instruments de protection et de promotion des droits de l'Homme en acceptant de se soumettre volontairement à des normes universelles. « La principale transformation consiste à reconnaître et diffuser, au niveau international, les droits de l'Homme en tant que valeurs universelles. Leur protection ne peut échapper à la justice à travers le recours aux doctrines d'immunité souveraine ou la sacrosainte essence des frontières nationales. »<sup>1137</sup> Ce gouvernement semble en effet convaincu que la souveraineté ne peut et ne doit pas être utilisée comme bouclier contre le regard de l'extérieur. « Tous les pays, même ceux développés, ont à un moment donné de leur histoire subi la critique de

<sup>1134</sup> “Le meilleur pays pour investir en Amérique Latine”, *Le Monde*, 3 octobre 2000. Cité par Lorena Ruano, “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006”, in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 316.

<sup>1135</sup> L'auteure suggère de ne pas confondre le Conseil Européen, le Conseil des Ministres de l'UE et le Conseil de l'Europe, ce dernier étant un organisme international qui n'est pas formellement lié à l'UE et qui veille à la protection des droits de l'Homme et à la promotion de la démocratie sur le continent européen.

<sup>1136</sup> “Inicia acuerdo de cooperación con la UE”, *Reforma*, 10 février 2004. Cité par Lorena Ruano, *ibid.*, p. 320.

<sup>1137</sup> Henry A. Kissinger, “Las trampas de la jurisdicción universal”, *Foreign Affairs en Español*, automne-hiver 2001.

l'extérieur. »<sup>1138</sup> C'est dans cette perspective que ce gouvernement assume des engagements internationaux en matière de droits de l'Homme, ce qui signifie alors une rupture radicale avec la « traditionnelle réticence des gouvernements du PRI à l'égard des mesures de contrôle externe et des instruments internationaux susceptibles de soumettre le Mexique au respect de normes internationales ». <sup>1139</sup> Mais « cette prise d'engagements ne se traduit pas par une amélioration substantielle des droits de l'Homme dans le pays car les actions réalisées sur la scène internationale n'apparaissent en réalité qu'un exercice - de forme - sensé dissimuler le manque de volonté politique au niveau national pour enfin rompre avec l'impunité du passé, ce à quoi s'ajoute que se produisent encore pendant ce sextennat d'honteuses violations aux droits de l'Homme ». <sup>1140</sup> Dès lors, si cette nouvelle politique n'a pas réellement apporté d'amélioration au niveau interne, quelles ont été ses conséquences ?

Les actions du gouvernement Fox se concentrent autour de quatre axes principaux : 1) la coopération internationale et institutionnelle à partir de la supervision et les mesures de contrôle international ; 2) la promotion des standards internationaux dans les forums internationaux ; 3) l'harmonisation de la législation nationale avec les normes internationales de droits humains ; 4) le renforcement de la juridiction du système interaméricain des droits de l'Homme. <sup>1141</sup> Il est possible d'ajouter un cinquième élément ; la coordination entre les actions des différentes dépendances gouvernementales. <sup>1142</sup> « L'objectif est alors de modifier les habitudes quotidiennes des institutions nationales et d'ainsi favoriser un changement structurel au Mexique pour remédier au retard historique en matière de droits de l'Homme ». <sup>1143</sup>

Au lendemain de son arrivée au pouvoir, le Président Fox signe l'Accord de Coopération Technique avec le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDHNU). Ressort de cet Accord un Diagnostic qui donne lieu au Programme des Droits de l'Homme (2004).

<sup>1138</sup> Jorge G. Castañeda, "Palabras del canciller Jorge G. Castañeda en la CDH de la ONU", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 66, mars-juin 2002, p. 203.

<sup>1139</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, "La política de México hacia los derechos humanos en el ámbito internacional", in Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, CIICH/UNAM, México, 2008, p. 167.

<sup>1140</sup> *Ibid.*

<sup>1141</sup> Juan José Gómez Camacho, "La política exterior en materia de derechos humano, un instrumentos estratégico de política interna", in Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*, México, 21 mai 2004, 224-228. Cité par Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 170.

<sup>1142</sup> La "transversalisation" de l'agenda de promotion des droits de l'Homme à tous les programmes nationaux, en établissant de services dédiés aux droits de l'Homme dans toutes les dépendances de l'Administration Publique Fédérale, afin de parvenir à une meilleure coordination avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Jorge G. Castañeda, *loc cit.*, p. 203.

<sup>1143</sup> Mariclaire Acosta, "Hacia una política en favor de los derechos humanos como valores universales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, # 67-68, juillet 2002-février 2003, p. 27.

L'étape initiale de ce programme consiste en des activités de Conseil pour l'élaboration de protocoles de diagnostic et d'identification de cas de torture.<sup>1144</sup> La seconde phase, première avancée institutionnelle, comprend l'établissement d'un Bureau du HCDHNU au Mexique. Ces éléments permettent une certaine coordination interne et représentent un effort important de promotion de l'harmonisation de la législation nationale. Neuf de ces initiatives se convertiront en effet en lois. S'ajoute alors à ce processus un autre succès pour ce gouvernement, la signature du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (CPI).<sup>1145</sup>

D'importantes mesures sont alors prises pour appliquer et harmoniser les traités internationaux à la législation nationale. L'obsolescence du cadre juridique et l'impunité existant encore au Mexique compliquent cependant le transfert de l'expérience internationale en matière de protection des droits de l'Homme. Même si « l'inefficacité du respect du droit international au Mexique ne vient pas uniquement d'obstacles d'ordre normatif, mais aussi de facteurs institutionnels, structurels et même culturels. La torture, l'exploitation des enfants, la violence envers les femmes, la discrimination et la dégradation de l'environnement existent toujours. De même que des obstacles structurels tels que la pauvreté et l'inégalité, qui obstruent la protection des droits de l'Homme dans le monde ». <sup>1146</sup>

Le Mexique est de plus en plus présent et actif au sein des différentes institutions de l'ONU, tout particulièrement en matière de défense de la paix et des droits de l'Homme, ce qui lui confère une grande visibilité internationale, surtout dans des moments difficiles comme ceux vécus en 2003. Ceci explique pourquoi le Mexique s'implique activement dans la réforme de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU (CDH-ONU), laquelle affronte alors une profonde crise de légitimité. La transformation de la Commission en Conseil repose en effet sur la politisation des « cas nationaux » au cours desquels de petits pays se sont vus impliqués avec une grande puissance. De plus, aucun incident ayant eu lieu sur le territoire d'un des cinq membres du Conseil de Sécurité n'a jamais figuré sur l'agenda de l'institution.<sup>1147</sup> Le Mexique se compromet à modifier un système électoral s'assimilant plus à une persécution sélective qu'à un véritable mécanisme en faveur des droits de l'Homme au niveau mondial. Il assume ainsi la première présidence du Conseil en reconnaissance de sa gestion pour l'actualisation des travaux réalisés par la Commission. Cette

<sup>1144</sup> SRE, *La política exterior mexicana en la transición*, op cit., p. 135.

<sup>1145</sup> La CPI a une juridiction complémentaire et opère quand les systèmes judiciaires nationaux ne sont pas efficaces dans la persécution de trois délits : génocide, crimes de guerre et crimes de lèse humanité.

<sup>1146</sup> Louise Arbour, Haute-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme. Citée par Olga Pellicer & Daniela González Iza, *loc cit.*, p. 183-184.

<sup>1147</sup> Olga Pellicer & Daniela González Iza, *ibid.*, p. 188.

posture implique alors de nouveaux défis quant à sa capacité à rendre le Conseil plus fiable et efficace. De plus, ceci expose davantage ses actions en faveur de la protection des droits de l'Homme sur le territoire mexicain. Le premier défi qu'affronte le Conseil est de palier aux manques qui ont fait perdre sa légitimité à la Commission.

Le Mexique a déjà lui-même souffert les conséquences d'un dysfonctionnement de la Commission, comme par exemple lors des résolutions présentées par les États-Unis à l'encontre du régime cubain et par rapport auxquelles le gouvernement mexicain avait dû prendre position. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le gouvernement de Fox choisit de renforcer le multilatéralisme à travers la défense des droits de l'Homme et de la démocratie, et reconnaît donc l'universalité de ces droits au-delà de ses frontières. Ceci l'amène à voter en cohérence avec cet engagement, ce qui conduit ce gouvernement à rompre avec le paradigme de la politique étrangère mexicaine qui consiste à ne pas « intervenir », « exercer de pression » ou « s'exprimer » sur la situation intérieure d'un autre pays. Ainsi, la teneur du vote mexicain au sein de la CDH-ONU rompt finalement avec l'ancienne et « inconditionnelle » alliance entre le Mexique et Cuba, quand le Mexique fait mention, pour la première fois dans un organisme multilatéral, du déficit de démocratie et de protection des droits de l'Homme dans l'île.

Les thèmes de la démocratie et des droits de l'Homme en tant que « valeurs universelles » deviennent donc les véritables lignes directrices de la politique du gouvernement Fox. Ceci vaut surtout si l'on se réfère à l'attitude du Mexique par rapport à l'étranger, mais il est possible d'observer une certaine lenteur et divers obstacles quant aux répercussions de ces nouveaux axes gouvernementaux au niveau interne. Plusieurs auteurs reconnaissent en effet que ce rôle actif assumé a permis d'importantes avancées, comme la CPI ou la coopération avec l'ONU, mais la persistance de retards normatifs, juridiques ou institutionnels du système administratif de la justice représente un frein à l'amélioration des pratiques des appareils policiers et judiciaires et à l'application des mesures procédurales à l'encontre des responsables d'actes de torture et de disparition ou assassinat d'individus.<sup>1148</sup> Ces éléments montrent que, malgré les efforts et la volonté du gouvernement Fox, la signature et l'acceptation de plans d'action pour améliorer le thème des droits de l'Homme, c'est-à-dire renforcer leur ancrage institutionnel, se voient confrontés à d'importants obstacles structurels internes.

---

<sup>1148</sup> Guadalupe González, *loc cit.*, p. 169.



« Le changement et l'orientation de la politique étrangère en matière de droits de l'Homme ne peuvent pas être remis en question. Le problème réside dans la contrepartie interne des engagements du Mexique à l'étranger. Pour que la stratégie de *lock in* soit un succès, il était nécessaire que la législation nationale et les institutions soient modifiées afin d'améliorer la réalité des droits de l'Homme dans le pays. Ceci n'a pas été une tâche facile, et elle n'a pas été achevée. Il serait excessif de rendre responsable la politique étrangère de la situation problématique des droits de l'Homme au Mexique ; la diplomatie mexicaine a rempli son rôle et les instances nationales sont responsables de l'étape suivante. »<sup>1149</sup>

## **Chapitre 6. Les vicissitudes d'une diplomatie : le conflit bilatéral entre le Mexique et Cuba.**

In the relationships of national governments, we call the use of qualities and techniques of "diplomacy." Use in that context involves as much personal skills as do difficult individual relationships, for the relations of governments are, in fact, the relations of people.<sup>1150</sup>

La politique étrangère mexicaine révèle des signes évidents d'évolution et d'adaptation à son nouvel environnement, à savoir le passage d'un monde bipolaire à un univers multipolaire. Le Mexique oscille ainsi entre un excès de bilatéralisme et une posture en faveur du multilatéralisme. Les nouvelles conditions internes, telles que le processus de démocratisation, redéfinissent en effet le principe de non-intervention. L'évidente promotion des droits de l'Homme et de la démocratie au niveau international implique ainsi une restructuration de la politique étrangère mexicaine qui se démarque de sa propre tradition diplomatique.<sup>1151</sup> À ce titre, la relation entre le Mexique et Cuba apparaît constituer un exemple révélateur de ce glissement d'une politique étrangère traditionnelle vers une diplomatie marquée par le pragmatisme économique.

<sup>1149</sup> Ana Covarrubias, "Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política", *op cit.*, p. 147.

<sup>1150</sup> Las relaciones entre los gobiernos nacionales requieren de las capacidades y técnicas de la "diplomacia"; así como lo requieren las relaciones individuales difíciles. Las relaciones de los gobiernos son, de hecho, relaciones de las personas. Smith Simpson, "The Nature and Dimensions of Diplomacy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 380, -Resources and Need of American Diplomacy-, noviembre 1968, p. 136.

<sup>1151</sup> "Le discernement de la tradition diplomatique en tant que source déterminante de l'intérêt national présente des limites : en premier lieu, elle est susceptible, dans la pratique, de constituer un facteur de continuité, mais aussi d'inertie et un frein à l'innovation. La tâche de l'innovateur qui se propose de réorienter la politique étrangère est plus difficile que celle de l'acteur politique qui poursuit les chemins déjà tracés. Ainsi, l'innovateur doit prouver les mérites de chaque « changement », alors que ce qui est déjà établi, même s'il peut être questionner, n'a pas besoin de démonstration. L'innovateur se verra souvent remis en question et ses idées seront jugées peu fiables et dangereuses." Manfred Wilhelmy, [et. al], *Política internacional: enfoques y realidades*, CINDA/Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988, p. 145.

### A. Cuba et le Mexique: du pacte de non-intervention à l'épuisement d'une relation.

Les deux pays apparaissent construire une politique étrangère en fonction de leur voisin et puissance mondiale, les États-Unis. En effet, pendant la Guerre Froide, un conflit éclate entre Cuba et les États-Unis, et le Mexique devient le seul pays d'Amérique Latine à maintenir une relation avec Cuba, même après sa sortie de l'OEA en 1962. La force du lien qui unit le Mexique à Cuba réside dans le fait que « ces deux pays fonctionnent réciproquement comme déterminants géopolitiques »<sup>1152</sup>. Ils utilisent donc ce lien pour freiner la politique expansionniste états-unienne et ainsi faire valoir, ne serait-ce que symboliquement, une certaine indépendance par rapport à cette puissance voisine. Le Mexique trouvait alors en Cuba un allié utile capable de pallier à son relatif isolement continental. De plus, Cuba représentait à ses yeux un symbole d'indépendance et de souveraineté face aux États-Unis, et comptait dès lors sur l'appui du nationalisme révolutionnaire mexicain.<sup>1153</sup> Les États-Unis constituent ainsi un élément crucial pour mieux appréhender la nature des politiques étrangères aussi bien du Mexique que de Cuba, celles-ci se construisant, en quelque sorte, par rapport à cette superpuissance.

Cuba et le Mexique établissent donc un « accord tacite de non-intervention » à travers lequel le Mexique ne participera pas au blocus contre Cuba. Tandis que Cuba, pour sa part, n'encouragera pas l'apparition de mouvements subversifs au Mexique. Ceci assure à ce dernier une certaine sécurité et indépendance face aux États-Unis, et à Cuba une reconnaissance internationale et même, pour ainsi dire, sa propre survie. Les deux politiques « révolutionnaires » coexistent alors de façon pacifique sur la base du principe de « réciprocité ».<sup>1154</sup>

Cette relation demeure stable, mais n'apparaît toutefois pas exempte de troubles capables de remettre en question la viabilité de l'accord et de la relation entre les deux pays. Au moment de l'effondrement du bloc socialiste à la fin des années 1990, Cuba se retrouve encore plus isolée sur la scène internationale alors même que le Mexique se rallie à la nouvelle tendance mondiale de

<sup>1152</sup> Ricardo Pascoe, *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba / 2001-2002*, Ediciones Sin Nombre, México, 2004, p. 458-459.

<sup>1153</sup> Le concept nationaliste a été utilisé comme justification du projet national et du modèle économique postrévolutionnaire en vigueur entre 1945 et 1985. Le nationalisme est une notion qui jaillit toujours de l'élite et qui, pour s'imposer, doit parvenir à être acceptée par le reste de la société. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le nationalisme fait partie intégrale, indispensable et apparemment insubstituable, de l'idéologie officielle mexicaine. Il constituait la base principale du consensus politique mexicain, ce qui était alors fondamental pour la stabilité du pays, cadre indispensable du développement économique. C'est pourquoi la politique alimentant le nationalisme encouragera le consensus, la stabilité et le développement. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, Colegio de México, 1984. Citado por Lorenzo Meyer, "Nacionalismo mexicano", s/ed., s/f.

<sup>1154</sup> Ana Covarrubias, "Cuba and México: A Case for Mutual Nonintervention", *Cuban Studies*, # 26, 1996, p. 121-124.

construction de vastes blocs économiques. Le gouvernement de Carlos Salinas (1988-1994) négocie en effet le Traité de Libre Commerce d'Amérique de Nord (TLCAN-ALENA en français) qui rapproche le Mexique des États-Unis et, selon une logique de relation triangulaire, éloigne ainsi peu à peu le Mexique de Cuba. Le renfermement sur lui-même du gouvernement castriste n'apparaît plus servir au Mexique en tant qu'instrument d'indépendance face aux États-Unis. Toutefois, et malgré l'usure de cette relation entre Cuba et le Mexique, dans l'« imaginaire collectif » des mexicains, Cuba continue de représenter un enjeu crucial pour le Mexique et les États-Unis, et ceci même après la fin du monde bipolaire.

Les droits de l'Homme et la démocratie deviennent alors une exigence toujours plus évidente de la communauté internationale et qui incite le Mexique à incorporer ces thèmes dans son discours et ses actions afin de parvenir à atteindre ses objectifs économiques. Le Mexique oscille alors entre idéologie et pragmatisme. Comme, par exemple, quand le gouvernement de Salinas atténue l'isolement de Cuba du système interaméricain en l'invitant à rejoindre les Sommets Ibéro américains (1990), en même temps qu'il se réunit avec les leaders des exilés cubains à Miami pour les convaincre que Cuba ne tirera aucun bénéfice, direct ou indirect, du TLCAN.<sup>1155</sup> Quant à la politique économique du gouvernement d'Ernesto Zedillo (1994-2000), elle joue une influence indéniable sur la politique étrangère.

La relation avec Cuba affiche néanmoins une diminution de la balance commerciale, passant de 400 millions de dollars en 1995 à 237 millions en 1999,<sup>1156</sup> du fait, entre autres, des lois Torricelli (1992) et Helms-Burton (1996)<sup>1157</sup>. Mais le projet central de Zedillo reste à cette époque la concrétisation de l'Accord Global avec l'Union Européenne qui établit une « clause démocratique ». Alors que le gouvernement de Salinas refusait d'entériner cette clause qu'il considérait « interventionniste », le gouvernement de Zedillo a de moins en moins recourt à la politique de principes souvent utilisée par les gouvernements précédents comme protection face aux faiblesses démocratiques internes.<sup>1158</sup> Le discours envers Cuba apparaît donc avoir

---

<sup>1155</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>1156</sup> *El Universal*, “Saluda Cuba designación de Pascoe”, 29 décembre 2000.

<sup>1157</sup> À travers ces lois, le gouvernement des États-Unis prévoit des sanctions aux pays qui commercent avec Cuba. Le gouvernement mexicain maintient la même posture en les rejetant ouvertement et en résistant à toute extraterritorialité de l'application de la loi. Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 34, # 4, octobre-décembre 1994, p. 665.

<sup>1158</sup> Ricardo Macouzet & Luis González, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. XLI, # 4, 166, octobre-décembre 2001, p. 204-205. Les auteurs soutiennent l'idée selon laquelle la politique “de principes” [sic.] de non-intervention avait comme unique but de cacher le manque de démocratie au Mexique.

profondément changé à la fin du sextennat de Zedillo. Ainsi, à l'occasion du IX<sup>ème</sup> Sommet Ibéro américain ayant lieu à La Havane en 1999, le Président Zedillo réitère sa vocation démocratique : « il ne peut exister de nations souveraines sans hommes et femmes libres et en mesure d'exercer leurs libertés de penser, d'opinion, de participation ... ces libertés ne s'obtiennent qu'en pleine démocratie. »<sup>1159</sup> Ces déclarations furent alors interprétées comme une critique adressée au régime cubain. À cela s'ajoute que lors de cette visite, et pour la première fois, la Ministre des Affaires Étrangères mexicaine, Rosario Green, se réunit avec des dirigeants de la dissidence cubaine.

Ce geste marque alors le début de ce qui deviendra une pratique courante pendant le mandat de Fox : la participation de nouveaux acteurs à la définition de la politique étrangère mexicaine.

### **B. La crise diplomatique entre le Mexique et Cuba : dommage collatéral ou rupture intentionnelle ?**

À fin de mieux comprendre ce conflit diplomatique, il est nécessaire d'identifier les acteurs étatiques, c'est-à-dire les preneurs de décision en matière de politique étrangère. Selon la structure politique de chacune de ces deux nations, il s'agit de leurs Présidents et de leurs Ministres des Affaires Étrangères, lesquels se voient investis du pouvoir de prendre les décisions qui amèneront à une rupture *de facto*.<sup>1160</sup> Les modifications apportées par le gouvernement Fox en matière de politique étrangère auront en effet des conséquences « conflictuelles » sur la relation traditionnelle entre le Mexique et Cuba. Nous avons évoqué, dans le chapitre précédent, la posture mexicaine en faveur de la défense des droits de l'Homme en tant que valeur universelle, et sa participation à la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU (CDH-ONU). Il convient à présent de se pencher sur la nature du vote du Mexique au sujet de Cuba, qui donnera lieu à une véritable crise diplomatique. Il ne s'agit toutefois pas de l'unique facteur de divergence. Le thème de la relation bilatérale avec Cuba, en plus d'être intimement lié à la nouvelle stratégie mexicaine de promotion et défense des droits de l'Homme, apparaît toujours étroitement lié à la politique intérieure symbolique de défense de la souveraineté et de l'indépendance du Mexique par rapport aux États-Unis.

<sup>1159</sup> *El Universal*, "Sin libertad no hay soberanía, dice Zedillo en Cuba; unidad, Fidel", 17 novembre 1999.

<sup>1160</sup> Même si les relations diplomatiques n'ont pas été officiellement interrompues, les ambassadeurs respectifs se retirent, réduisant ainsi à son minimum l'interaction bilatérale. Le terme « rupture de facto » est alors utilisé par Ricardo Pascoe, Ambassadeur du Mexique à La Havane, au moment où éclate cette crise diplomatique, dans son ouvrage *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba / 2001-2002, op cit.*

Vicente Fox faisait référence à la période initiale de son mandat comme le moment propice à l'amélioration des relations entre les deux pays, une consigne transmise à l'ambassadeur du Mexique à Cuba, Ricardo Pascoe, membre du parti de gauche, PRD, dont la désignation fut bien accueillie par le gouvernement cubain. La priorité du Mexique était alors d'accroître l'investissement mexicain dans l'île, envisageant par là, que l'ouverture économique amènerait, éventuellement, à des réformes politiques. Mais le principal point de désaccord entre les deux pays reste la nature du vote du Mexique à la CHD-ONU, un sujet « primordial pour la survie du régime cubain étant donné que les résolutions à son encontre étaient perçues comme une ingérence dans ses affaires internes et un nouveau facteur d'isolement de Cuba sur la scène internationale. Fidel Castro voulait éviter à tout prix que Cuba soit trainé au banc des accusés, et à ce titre le vote du Mexique constituait un élément crucial. »<sup>1161</sup>

Au moment du vote du Mexique à la 57<sup>ème</sup> session de la CDH-ONU en avril 2001, Castañeda demande la rédaction d'une résolution mentionnant la condamnation des violations aux droits de l'Homme à Cuba, mais faisant également référence au rejet de la politique d'embargo des États-Unis.<sup>1162</sup> Mais cette formule ne verra jamais le jour, et Castañeda doit déclarer que le Mexique préfère s'abstenir pour ainsi lui permettre de tout de même exprimer sa préoccupation pour le respect des droits de l'Homme à Cuba.<sup>1163</sup> Derrière cette décision se profile le Parlement mexicain qui a demandé expressément au Président Fox de s'abstenir. « Tous les groupes parlementaires appuyèrent cette position, même si quelques membres du PAN (parti au gouvernement) n'étaient pas d'accord. »<sup>1164</sup> Mais la reconnaissance par le gouvernement Fox de l'universalité des droits de l'Homme et de leur promotion au-delà des frontières mexicaines est-elle un sentiment partagé par l'ensemble des forces politiques nationales, ou le cas de Cuba est l'exception à la règle ? Si le Mexique s'est abstenu dans le passé (1989, 1992 et 2000), l'année 2001 marque le début d'une série de divergences internes et externes. Les partis d'opposition au Congrès, comme le PRI, le PRD, Convergencia ou le PT, défendent en effet une tradition diplomatique basée sur les principes de non-intervention qui ont pendant longtemps été les piliers de la relation bilatérale entre le Mexique et Cuba.

<sup>1161</sup> Rafael Velázquez Flores, "Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", *Revista Mexicana del Caribe*, Chetumal, Quintana Roo, IX, # 18, 2004, p. 74.

<sup>1162</sup> *El Universal*, "Endurecer su política hacia Cuba, busca EU", 10 mars 2001.

<sup>1163</sup> Ana Covarrubias, "Cuba: el cambio en la política exterior", in Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel/ITAM, México, 2002, p. 248.

<sup>1164</sup> Rafael Velázquez, "Modelos de análisis de política exterior...", *loc cit.*, p. 75.

On assiste alors à une « personnalisation » de ce conflit bilatéral, quand le gouvernement cubain accuse directement Castañeda d'avoir été sujet à des pressions de la part des États-Unis.<sup>1165</sup> Cuba le prend en effet pour cible du fait de son passé houleux avec le régime castriste et les soupçons qui portent sur lui d'avoir été agent double à la fois de Cuba et de la CIA pendant les années 1970.<sup>1166</sup> Affleurent alors les contradictions mêmes de cet homme à la personnalité ambiguë et qui virera finalement à droite et collaborera avec un gouvernement pro états-unien. En avril 2001, Castañeda confesse à Pascoe avoir un « problème personnel » avec Cuba et laisse ainsi augurer une certaine distanciation entre les deux pays.<sup>1167</sup> Tout ceci s'ajoute au fait déjà consommé que les intérêts « stratégiques » du gouvernement mexicain sont à présent en Amérique du Nord, et non aux Caraïbes.

L'année suivante, en 2002, le même scénario se reproduit à travers trois événements au cours desquels la personnalisation du conflit et la pression exercée par l'opposition et les États-Unis relancent la polémique. En janvier, Castro invite 150 législateurs mexicains à La Havane un mois avant la visite programmée du Président Fox. Les frais de séjour de la délégation furent pris en charge par le gouvernement cubain, ce qui laisse planer le doute d'une possible volonté de la part de ce dernier d'influencer les législateurs mexicains, ceux-là mêmes qui avaient auparavant manifesté leur désaccord par rapport à un vote condamatoire envers Cuba. La Chambre des Députés était en effet alors contrôlée par le PRI, un parti ayant les faveurs du régime de Castro.

Concernant la visite de Fox à La Havane, celle-ci tourne autour de trois thèmes centraux : le vote du Mexique à la Commission de DH, le Sommet de Monterrey et une possible réunion avec les dissidents cubains. Cette dernière a été démentie de façon officielle et officieuse, tant Washington que le PAN exercent alors une forte pression. Mais elle a finalement lieu et le Président Fox y assiste brièvement tandis que l'Ambassadeur Pascoe s'abstient d'y faire une apparition afin de ne pas compromettre le dialogue établi avec le gouvernement cubain. Dès lors, et malgré cette réunion avec les dissidents cubains, la visite officielle du Mexique à Cuba est qualifiée, tant par le Président Fox que par le Président Castro, de « succès total ».<sup>1168</sup>

---

<sup>1165</sup> Un jour avant le vote, Castañeda se réunit avec Colin Powell pour aborder les thèmes de Cuba et de la Commission. Fox et Castañeda se réunissent avec Bush et Chrétien à Québec pour négocier la rédaction d'une « clause démocratique » pour la Zone de Libre Échange des Amériques (ALCA). *El Universal*, «Avalan Fox y Chrétien imponer condiciones democráticas», 20 avril 2001.

<sup>1166</sup> *El Universal*, «Jorge Castañeda, al servicio del Partido Comunista de Cuba», 4 février 2008; *El Financiero*, «En los sesenta, México cooperó con EU contra Fidel Castro»; «México factor de control sobre Castro, según archivos de EU», 16 juillet 2004.

<sup>1167</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 111.

<sup>1168</sup> *Ibid.*, p. 274.

Au cours de la réunion officielle entre les deux Présidents, deux thèmes d'agenda sont abordés : la nature du vote mexicain à Genève en avril 2002, et la teneur des rumeurs à propos d'une éventuelle pression de la part des États-Unis pour que Cuba n'assiste pas au prochain Sommet de l'ONU prévu à Monterrey en mars 2002. Pascoe relate à ce sujet que Fox élude la question que lui pose Castro sur les préparatifs de ce Sommet. S'en suit l'engagement, tant de la part de Castañeda que de Fox, de « ne promouvoir, ni appuyer aucune résolution », et de plutôt assumer une posture similaire à celle adoptée l'an passé, à savoir, s'abstenir.<sup>1169</sup> C'est alors que Castañeda reproche, au cours de cette réunion, au gouvernement Cuba d'avoir invité à plus de cent parlementaires mexicains quelques semaines avant l'arrivée officielle du Président Fox sur l'île, précisant que ce type d'action n'est pas propice à une bonne entente entre les deux pays, surtout que cette invitation lancée par Cuba survient au moment même où le Président Fox semble affronter quelques difficultés pour gouverner<sup>1170</sup> face à l'opposition du PRI et du PRD au Congrès.

Quelques semaines plus tard, à la veille du vote à Genève, la tension parvient à son comble quand une vingtaine de ressortissants cubains s'introduisent dans l'enceinte de l'ambassade mexicaine après avoir embouti les grilles d'entrée à l'aide d'un bus. Cet incident semble alors être la conséquence d'une interprétation douteuse faite par Radio Martí d'une déclaration de Castañeda à Miami. Ce dernier a en effet déclaré que « les portes du centre culturel étaient ouvertes à tous les amis latino-américains »<sup>1171</sup> et que « les relations avec la Révolution cubaine étaient terminées et que commençaient à présent celles avec la République de Cuba ». Ceci « produisit à La Havane un véritable malentendu laissant suggérer que les relations diplomatiques sont interrompues et que la représentation diplomatique mexicaine à Cuba a ouvert ses portes à tout ressortissant désirant émigrer ».<sup>1172</sup> L'information laissait, de plus, entendre qu'ils ne l'avaient pas fait *motu proprio*, mais probablement sous pression du gouvernement cubain.

Cette année constitue indéniablement donc une source inépuisable de conflits. Il se produit en effet un nouvel incident à la fin de la participation de Fidel Castro au Sommet de Monterrey, quand il déclare qu'il doit se retirer car sa présence a « créé une situation singulière ». On spéculé alors que le gouvernement mexicain a demandé au chef d'État cubain de quitter le Sommet pour ne pas

<sup>1169</sup> *El Universal*, "Mejoran lazos con Cuba", 4 février 2002.

<sup>1170</sup> *El Universal*, "Fox, sin margen de maniobra", 15 janvier 2002.

<sup>1171</sup> Radio Martí est une source d'information alternative à celles publiées par les médias officiels cubains. Ce média est clairement opposé au régime de Castro. Rafael Velázquez, *loc cit.*, p. 80.

<sup>1172</sup> Ricardo Pascoe, *op cit.*, p. 307.

incommoder le Président Bush qui doit faire son arrivée le même jour.<sup>1173</sup> Castañeda nie l'existence d'une quelconque requête de la part des États-Unis, toutefois, ni lui, ni le représentant de Washington assistent au discours de Castro. Les parlementaires mexicains demandent alors à Castañeda de comparaître devant le Congrès pour expliquer l'origine de cette affaire, mais il refuse, augmentant encore la tension existant entre la SRE et le pouvoir législatif.<sup>1174</sup> Le gouvernement mexicain attise encore d'avantage ce climat d'incertitude en ne révélant son intention de vote qu'à la dernière minute. Une partie de la société demande à Fox de s'abstenir et le Sénat même exige un vote en accord avec les principes de non-intervention et d'autodétermination des peuples.<sup>1175</sup>

Et bien que Castañeda et Fox se soient engagés à ne pas promouvoir, présenter ni même appuyer de résolution, le 19 avril 2002, le gouvernement Fox vote pour la première fois en faveur d'une résolution présentée par le gouvernement uruguayen lors d'une session de la CDH-ONU. En représailles, Fidel Castro fait publier les grandes lignes de sa conversation tenue avec le Président Fox et au cours de laquelle ce dernier lui demande de « retourner à Cuba dès la fin de son discours et de son repas ». <sup>1176</sup> Fidel Castro amorce ainsi la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays.<sup>1177</sup> Le Mexique qualifie en effet la publication de cette conversation de véritable « offense ». <sup>1178</sup> Le Parlement mexicain va alors jusqu'à demander le « jugement politique » de Castañeda et accuse l'administration Fox de « faire passer les intérêts étrangers avant ceux nationaux et d'être soumise aux États-Unis ». <sup>1179</sup>

En réponse, la Présidence mexicaine publie un sondage montrant que 62% de la population accepte la position du gouvernement.<sup>1180</sup> Mais à la suite du vote, Cuba rompt ses relations diplomatiques avec l'Uruguay, ce qui réduit alors l'attention portée à ce moment-là vers le Mexique. En effet, Castro est-il en mesure de rompre ses relations avec deux pays latino-américains le même jour ? La conversation publiée par Castro dévoile les mensonges de Castañeda et de Fox à l'opinion publique, après qu'ils aient tous les deux nié publiquement avoir demandé à Castro d'abandonner le

<sup>1173</sup> *La Jornada*, «Orilló Fox orilla a Castro a dejar la Cumbre; Bush llegó más tarde», 22 mars 2002.

<sup>1174</sup> Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 82. Castañeda se réunit dans ses bureaux avec les leaders parlementaires qui cherchent à influencer sur le vote du Mexique. Il refuse toutefois de tenir cette réunion avant le vote à Genève. *El Universal*, «Garantiza Castañeda no promover voto contra Cuba», 9 avril 2002.

<sup>1175</sup> Sénat de la République, «Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Derechos Humanos», *Gaceta Parlamentaria*, # 49, 11 avril 2002. Cité par Rafael Velázquez, *loc cit.*, p. 83.

<sup>1176</sup> De là l'origine de la phrase «tu manges et tu pars» («comes y te vas»), qui rendra populaire cette affaire.

<sup>1177</sup> Déclaration Politique de Fidel Castro Ruz, Président de la République de Cuba, La Havane, 22 avril 2002.

<sup>1178</sup> *La Jornada*, «Presidencia califica de «ofensa», publicación del diálogo telefónico», 23 avril 2002.

<sup>1179</sup> *La Jornada*, «Fox es el mejor ejemplo de entreguismo y subordinación», 23 avril 2002. Cité par Rafael Velázquez, *loc cit.*, p. 86.

<sup>1180</sup> *El Universal*, «Apoyan mexicanos postura del gobierno sobre Cuba», 23 avril 2002.



Sommet. Ceci laisse inéluctablement transparaître une véritable soumission du gouvernement mexicain aux exigences de Washington.

Le départ des ambassadeurs respectifs est alors annoncé, et la relation bilatérale entre dans une période de « calme sous tension ».<sup>1181</sup> Suite à la démission de Castañeda en janvier 2003, malgré les efforts du nouvel ambassadeur mexicain Luis Ernesto Derbez pour résoudre cette crise diplomatique, un autre événement vient encore compliquer les choses : en mars 2004, l'homme d'affaire mexicain Carlos Ahumada est détenu à La Havane.<sup>1182</sup> Les autorités mexicaines travaillaient à son arrestation pour un cas de fraude impliquant des membres du PRD et des fonctionnaires de la capitale Mexico DF, alors gouvernée par Andrés Manuel López Obrador, membre du PRD et candidat aux élections présidentielles de 2006. L'information publiée par les médias signale que la détention de Ahumada peut constituer pour Fidel Castro un moyen de pression sur le gouvernement mexicain pour que ce dernier s'abstienne lors du vote qui a lieu quelques jours plus tard à Genève.<sup>1183</sup> Mais le gouvernement mexicain ne cède pas à ce présumé chantage, et vote, comme il le fait depuis 2002, en faveur de la résolution qui exige que Cuba accueille le représentant de la Commission, tout en stipulant que le gouvernement déplore les « incidents ayant eu lieu l'an dernier à Cuba relatifs aux verdicts prononcés contre des dissidents politiques et des journalistes ».<sup>1184</sup>

Selon Miguel Marín Bosch, ancien sous-secrétaire aux Affaires Étrangères, le cas impliquant Ahumada relie la controverse entre le PAN et le PRD et le Président de la République avec le gouverneur de la Capitale Mexico D.F. avec une autre querelle au sujet « des relations politiques entre Cuba et le Mexique et qui, même si elle s'est aggravé, n'est pas née à l'arrivée au pouvoir de l'administration Fox. »<sup>1185</sup>

Le gouvernement de Fox, et en particulier Castañeda, semble éprouver un certain dédain pour Cuba qu'ils ne considèrent plus significatif pour les intérêts du Mexique. Implicitement, ceci conduit à sous-estimer l'influence cubaine au Mexique, et plus particulièrement celle du PRI qui, malheureusement pour Fox, est alors majoritaire au Parlement et utilise le dossier cubain pour

<sup>1181</sup> Rafael Velázquez, *ibid.*, p. 88.

<sup>1182</sup> *El Universal*, «Capturan a Ahumada en Cuba; sería extraditado», 31 mars 2004; «Cuba guarda silencio sobre arresto del empresario: PGR», 1<sup>er</sup> avril 2004.

<sup>1183</sup> *El Universal*, «Negocian México y EU el voto por Cuba», 14 avril 2004; «Insta Fox a no olvidar corrupción en el GDF», «Acusa EU a Cuba de acoso en Ginebra», 17 avril 2004; «Tarda Cuba 11 días en informar de captura», 20 avril 2004.

<sup>1184</sup> ONU, «Commission on Human Rights. Report of the Fifty-Ninth Session», 15 mars-23 avril 2004.

<sup>1185</sup> Miguel Marín Bosch, «Rudeza innecesaria», *La Jornada*, 4 mai 2004.

l'affaiblir et remettre en cause sa légitimité aux yeux des États-Unis. Ceci donne l'impression que Castañeda et Fox hypothèquent la relation avec Cuba en échange d'un accord migratoire avec Washington. Tout laisse à penser que l'affrontement diplomatique a été provoqué par le Mexique pour gagner la sympathie du gouvernement Bush. Mais le gouvernement de Fox se retrouve cependant, en fin de compte, les mains vides, dépourvu d'influence à Cuba et d'un accord migratoire.

## Conclusion générale

---

La victoire de Vicente Fox aux élections du 2 juillet 2000 constitue un élément indéniable de consolidation de la démocratie au Mexique. L'arrivée au gouvernement fédéral d'un parti d'opposition rompt avec le monopole politique exercé par le PRI pendant soixante-dix ans, et à pour conséquence d'offrir une nouvelle image du Mexique au monde et d'établir une nouvelle manière de gouverner. Toutefois, comme le signale Pamela Starr,<sup>1186</sup> le gouvernement de Fox manque d'expérience et se voit confronté à un nombre important de défis. « En tant que premier gouvernement d'opposition, les erreurs stratégiques et tactiques étaient presque inévitables, si bien que les efforts pour changer l'ordre politique profondément enraciné furent -douloureusement- lents. » L'exécutif se caractérise en effet par sa confusion, son indécision et ses erreurs tactiques répétées. Les partis politiques ne savent, pour leur part, adapter leur rôle à la nouvelle scène politique. De manière générale, le Président Fox est complètement incapable de parvenir à faire passer les réformes législatives de son agenda, telles que celles énergétique, fiscale ou politique.

La politique étrangère proposée définissait l'intérêt national en termes de souveraineté et d'indépendance, renouvelant la position du Mexique sur la scène mondiale en adaptant l'application de ses principes au nouveau contexte international. Il s'agissait alors de faire en sorte que le Mexique joue un véritable rôle dans les transformations internationales. Il n'était pas question d'un leadership régional en Amérique Latine, mais d'un traitement préférentiel en Amérique du Nord qui représente 1/11 de la population et concentre 80% de l'économie mexicaine.

---

<sup>1186</sup> Pamela Starr, "Fox's Mexico: Same as It Ever Was?", *Current History*, février 2002, p. 58.

Pour ce faire, le gouvernement de Fox base sa stratégie sur le « bon démocratique » dans le but de paraître un pays moderne, actif et démocratique et pour élargir sa marge de manœuvre dans les domaines bilatéral et multilatéral. Ceci est sensé accélérer les réformes et renforcer l'économie mexicaine. Toutefois, les circonstances favorables qui existent au début du sextennat du Président Fox s'inversent radicalement. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 survenus aux États-Unis remettent en effet en question la relation avec ce pays et modifient l'intérêt que les États-Unis portent au Mexique. Les changements d'agenda des États-Unis bouleversent alors principalement deux objectifs de la politique étrangère mexicaine, à savoir, renforcer l'intégration du Mexique en Amérique du Nord (accord migratoire) et participer activement aux forums multilatéraux (droits de l'Homme).

Plusieurs spécialistes consultés sur cette question, tels que Pellicer, Velázquez, Covarrubias, Starr, Sotomayor<sup>1187</sup> et Ugalde, reconnaissent que ce que proposait le gouvernement de Fox était en effet innovateur et répondait à une nouvelle réalité contemporaine. Mais la mise en œuvre de cette politique étrangère rencontre des résistances, tant internes qu'externes, qui rendent impossible de parvenir aux résultats escomptés. Mais il ne s'agit pas d'un échec total et certains objectifs sont atteints, comme le fait d'intégrer le groupe des nations respectueuses des droits de l'Homme, de rechercher un accord migratoire dans les États-Unis et de réussir à ce que le Mexique occupe sur la scène internationale la « place qui lui correspond » eut égard à sa taille et ses capacités économiques.<sup>1188</sup> L'un des principaux problèmes semble avoir été de baser cette stratégie vis-à-vis des États-Unis sur les affinités personnelles et idéologiques des Présidents Fox et Bush. Le dossier le plus important de Castañeda, l'« accord migratoire » n'a pu être bouclé du fait de la idée erronée selon laquelle les politiques migratoires peuvent se négocier alors qu'elles relèvent, en fait, exclusivement des instances politiques internes. Toutefois, même s'il n'a pas été possible de mener une « réforme migratoire », il est à présent reconnu que ce thème requiert d'être abordé à partir d'une perspective de « responsabilité partagée ».

Le second grand axe de cette nouvelle politique étrangère, « la défense de la démocratie et des droits de l'Homme au niveau multilatéral », ouvre le débat sur la pertinence pour le Mexique de

<sup>1187</sup> Le gouvernement a sous-estimé la réaction et la résistance de plusieurs bureaucraties et institutions nationales pour lesquelles le changement de stratégie internationale était difficile à accepter. Arturo C. Sotomayor, « México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional », in Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge Schiavon & Rafael Velázquez (coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Colegio de México/CIDE, México, 2010, p. 235.

<sup>1188</sup> Alejandro Anaya Muñoz, « La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox », *Sexenio en perspectiva*, p. 32, [www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf](http://www.uia.mx/web/html/.../sexenio/LaPoliticaExterior.pdf) consulté en septembre 2010.

jouer un rôle plus actif dans les organismes internationaux. Comme stratégie complémentaire, le gouvernement de Fox se propose donc d'obtenir, après vingt ans d'absence, un siège au Conseil de Sécurité des Nations Unies (CS-ONU). Le climat international instable et conflictuel de 2003 place le Mexique devant le dilemme de privilégier ses intérêts ou ses principes. Ainsi, en pleine négociation de l'accord migratoire avec les États-Unis, le Mexique décide d'appliquer les principes de non-intervention et de solution pacifique des conflits, et refuse d'accompagner la puissance voisine dans ses actions belliqueuses en Irak. Ceci alors qu'au sujet d'un autre dossier, le Mexique accepte les pressions états-uniennes et œuvre à ce que Cuba s'ouvre à l'observation internationale en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Et même si cette décision apparaît alors cohérente avec les actions que le gouvernement Fox réalise, comme le fait d'inviter et d'accepter l'observation internationale des droits de l'Homme au Mexique. Le conflit entre le Mexique et Cuba ne peut s'expliquer uniquement par ce nouvel agenda mexicain. Selon la vision « traditionnelle » de la politique étrangère du Mexique, la relation avec Cuba signifie en effet encore une posture d'« indépendance » et de « souveraineté » par rapport aux États-Unis. Il semble alors que Cuba dévoile le dilemme cornélien du Mexique : « Amérique du Nord ou Amérique Latine ».

Le fait que le Mexique se propose de reconnaître comme valeurs universelles les droits de l'Homme et la démocratie et qu'il construise une relation stratégique avec les États-Unis constitue les deux grandes lignes directrices et indicateurs de changement de la politique internationale du gouvernement de Fox.

La relation avec les États-Unis se hiérarchise alors et devient clairement l'intérêt national central de la politique mexicaine. La coopération avec cette puissance apparaît alors proactive. Le principe de non-intervention n'est dès lors plus le bouclier protecteur des excès et abus antidémocratiques des gouvernements mexicains. Même si la transition du Mexique à la démocratie n'est pas complètement achevée et qu'on enregistre même quelques régressions. La politique étrangère de la transition redonne de la vigueur au débat : Quelle place le Mexique prétend-il occuper dans le monde ? Amérique du Nord ou Amérique Latine ? Les deux postures sont-elles conciliables ? Au cours de la période analysée, elles ne le furent pas du fait de la configuration politique et idéologique d'une Amérique Latine écartelée entre la gauche et la profonde affinité du gouvernement du PAN avec les États-Unis. Le gouvernement de Felipe Calderón, qui succède à celui de Fox, a fait preuve d'une attitude similaire à celle de son antécédent et qualifiée de

« soumise » ; il semblerait donc que les gouvernements « panistes » sont davantage disposés à embrasser les desseins des États-Unis que ne l'était l'« ancien régime ».

Finalement, l'administration Fox propose une politique étrangère différente, plus agressive et active, même si elle n'est pas entièrement novatrice. Ce gouvernement invite à un débat sur la place que le Mexique peut et doit prétendre occuper dans le monde. Dans le passé, la politique étrangère ne faisait pas l'objet de discussion, elle ne suscitait pas d'intérêt et il n'existait pas de marge de manœuvre pour la société en la matière ; mais aujourd'hui il s'agit d'un thème sur lequel on donne son opinion, on discute et qui fait l'objet d'études. Mais nous sommes sans doute ici en présence d'un phénomène nouveau qui résulte peut-être davantage de l'influence de la démocratie au Mexique que de la seule politique étrangère du gouvernement de Fox.

**Titre de la thèse en français : “La politique étrangère du Mexique sous le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006). Entre tradition et changement. »**

**Résumé**

Le développement démocratique engendre-t-il un changement dans la politique étrangère du Mexique ?

La politique étrangère « traditionnelle » mexicaine est réputée pour être passive, légaliste et nationaliste, telle la définit le Parti Révolutionnaire Institutionnel au début du XX<sup>ème</sup> siècle, jusqu'à la fin des années 1990. Depuis cette date, la politique étrangère mexicaine est en pleine transition sous l'effet d'un nouvel ordre mondial et du processus de démocratisation interne.

En 2000, l'élection du président Fox jouit d'une légitimité internationale qui lui permet de renouveler la politique extérieure en se focalisant sur la défense des droits de l'Homme et de la démocratie. Ce changement diplomatique marque une rupture politique avec le régime précédent. Par le biais de la révision du ALENA, il cherche d'une part, à approfondir l'intégration avec les États-Unis avec la négociation d'un accord migratoire, et d'autre part, à développer une activité multilatérale, en particulier au sein des forums de l'ONU. Cette politique vise à réduire la dépendance du Mexique vis-à-vis des États-Unis en intensifiant sa présence multilatérale. Cet objectif sera néanmoins fortement perturbé par des éléments internes, comme l'inertie bureaucratique, et externes, avec les attentats terroristes du 11 septembre.

Cette recherche s'appuie sur la littérature politiste spécialisée sur la politique étrangère mexicaine. Elle critique les analyses qui s'attachent exclusivement à démontrer le manque d'habileté et les erreurs diplomatiques de l'administration Fox. La thèse soutient au contraire, que ces changements ont permis de mettre sur l'agenda politique des dossiers fondamentaux comme la politique migratoire, les droits de l'Homme et la coopération pour le développement.

**Mots clés :** *politique étrangère, relations Mexique-États-Unis, migration, multilatéralisme, organisations internationales, relations Mexique-Cuba.*